

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**Violencia política y desempeño de los gobiernos
municipales en Colombia**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTORA

PRESENTADA POR

Luz Helena Díaz Rocca

DIRECTORAS

Fabiola Mota Consejero
María Esther del Campo García

Madrid, 2018



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Programa de Doctorado:
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral:
VIOLENCIA POLÍTICA Y DESEMPEÑO
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN COLOMBIA

LUZ HELENA DÍAZ ROCCA

Directoras de la Tesis:
DRA. FABIOLA MOTA CONSEJERO
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

DRA. MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Madrid, 2016

AGRADECIMIENTOS

Encontré una estrategia para no olvidarme de cada una de las personas que contribuyeron con el desarrollo de esta tesis: consistió en reescribir con alguna frecuencia estas líneas. Creo que fue de gran utilidad para asegurarme de no cometer injusticias por omitir a alguna u otra persona que me apoyó en este largo trayecto de crecimiento académico y personal.

Quiero agradecer a mis hijos, René y Fabián, por su comprensión y paciente espera hasta terminar este extenso proyecto que sacrificó algún tiempo en familia. Mis ausencias fueron cubiertas por los cuidados y entrega de mi madre y mi hermana Istmenia, sin su ayuda no habría emprendido este reto académico. A ellas los más profundos agradecimientos.

A mis amigos del doctorado Carlota Salazar, Gonzalo Deustua, Humberto Miranda, Beatriz Corral, Alban Kouakou y Erik Guerrero, quienes con su agradable compañía hicieron de mi estancia en España momentos inolvidables. También, a Karen Barraza e Ingrid Rincones por su generosa colaboración y amistad.

Con la elaboración de esta tesis, me conecté con una red de personas interesadas en entender el funcionamiento de los gobiernos municipales y su relación con el conflicto armado interno en Colombia, a las cuales les agradezco infinitamente, porque con sus comentarios, información y guía pude culminar esta investigación, así como iniciarme en este tema que, sin duda, será el centro de mi interés académico de ahora en adelante.

Agradezco a mi directora de tesis, Fabiola Mota (Universidad Autónoma de Madrid), por orientarme en todo el proceso de concepción y escritura de esta investigación, en especial por iluminar mi camino en la búsqueda de teorías que respondieran a mi pregunta de investigación. Le agradezco por ser tan estricta y exigente, lo cual me permitió retarme, más de lo que yo me imaginaba.

A Esther Del Campo (Universidad Complutense de Madrid), codirectora de la tesis quien me dio las pistas para encontrar las respuestas a mi pregunta de investigación.

A Fabio Sánchez Torres (Universidad de los Andes), por escucharme en las primeras etapas de la investigación y ayudarme a definir, entre las diferentes opciones metodológicas, la que mejor se ajustaba a este estudio. También debo agradecer la manera desprendida como me entregó varias de sus bases de datos: sin su apoyo, me habría tomado mucho más tiempo realizar el trabajo empírico de esta tesis.

A Mario Chacón (New York University Abu Dhabi), por sus importantes comentarios a un primer esbozo del planteamiento de la investigación, los cuales me fueron de gran utilidad para ajustar el diseño de la tesis.

A Gustavo Duncan (Universidad de los Andes), por aclararme puntos centrales para entender el conflicto armado interno colombiano.

A Miguel García (Universidad de los Andes) y a Patricia Muñoz (Universidad Javeriana), por comentar los resultados preliminares de la tesis, los cuales fueron de gran utilidad para ajustar la idea original de la investigación.

A Jean Paul Faguet (London School of Economics and Political Science), por entregarme de manera desprendida la bibliografía revisada de su estudio de los gobiernos locales en Bolivia y de otros países de Latinoamérica.

A mi compañero de trabajo y amigo, Ramón Lacayo (profesor de la Universidad del Magdalena), a Teodosio Pérez y Covadonga Gijón (profesores de Economía de la Universidad Complutense de Madrid), por asesorarme en los métodos estadísticos. No está de más aclarar que los errores que pudieran existir en la tesis solo son de mi responsabilidad.

A Oswaldo Porras (en ese entonces Jefe de la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento de Planeación), por aportarme algunos datos para el desarrollo de la tesis.

A Edwin Causado, mi compañero de trabajo de la Universidad del Magdalena y leal amigo, le debo su orientación metodológica en los momentos más difíciles de ajustes a la idea original, y por su apoyo moral en este largo proceso de investigación.

A Jorge Elías Caro, mi colega de la Universidad del Magdalena y compañero de grupo de investigación, por sus comentarios de partes preliminares de mi tesis, y por su insistencia en mostrar el enfoque histórico del conflicto armado interno.

A Daniel Gómez, colega y compañero del grupo de investigación, por comentarme su experiencia en las distintas regiones en conflicto: fue sin duda de gran valor para entender las dinámicas políticas en los municipios.

Debo agradecerles a Holman Sierra por su asistencia en la recolección de información en Bogotá y a mi hermano José María *Gigio*, por el procesamiento de parte de estos datos, y a Felipe Valencia y Gustavo Manjarrez por el apoyo geográfico y de mapas.

A mis estudiantes de Economía de la Universidad del Magdalena, Luis Eduardo Viana y Enderson Castro, que me auxiliaron con el trabajo de recolección de fuentes periodísticas y de ordenación de las bases de datos en un momento crucial en la re-estructuración de mi tesis doctoral.

También, agradezco a las instituciones que hicieron posible mi dedicación a esta investigación: a la Universidad del Magdalena, entidad donde trabajo, por tener un programa de formación avanzada que apoya a sus docentes con la financiación de doctorados, y a la Fundación Carolina, la agencia española de cooperación que ofrece becas a latinoamericanos para estudios de doctorado en España. En especial, debo reconocer la tarea de Juan Torres, por su amable colaboración desde la Fundación Carolina en todo el período de disfrute de la beca.

Para terminar quiero agradecer la oportunidad que me brindó la vida para saciar de manera parcial la inquietud intelectual que rondaba por años en mi cabeza, y en especial a ciertas personas, a quienes les guardo una especial gratitud, pues me condujeron a ella. Una de aquellas es mi profesor de Economía Antonio Navarro Hernández, quien siempre con sus clases llenas de entusiasmo y lucidez nos animó a hacernos preguntas sobre el desarrollo regional en el contexto de la apertura económica y la descentralización que se estaba gestando en los años noventa. A él también tengo que agradecerle su guía para impulsarme a realizar estudios de maestría en el área de la planificación regional y en las políticas públicas. Ahora, como decano de la Facultad de Ciencias Empresariales y

Económicas, a la cual estoy adscrita como profesora de la Universidad del Magdalena, le debo una profunda gratitud por su apoyo en la culminación de esta tesis.

También, tengo una gran deuda con el Observatorio del Caribe Colombiano, centro de investigación que se dedica al estudio del desarrollo regional de esta importante región de Colombia, y especialmente a Alberto Abello Vives, su director en ese momento, por darme la oportunidad de trabajar en una investigación sobre la evaluación de la descentralización municipal en el país con el estudio de treinta casos de municipios de la región Caribe. Esta investigación, sin duda, definió mi camino hacia el tema.

Con la elaboración de esta tesis satisfice mi inquietud de manera parcial, porque estoy convencida de que, por su complejidad, este tema amerita un trabajo sostenido durante muchos más años: las preguntas siguen surgiendo, y unas respuestas conducen a otras inquietudes. Espero tener las energías, la salud y vivir lo suficiente para descifrar este enorme rompecabezas. Solo puedo decir que, por ahora, me siento feliz de haber entrado por una puerta del complejo y apasionante mundo de la gestión de los gobiernos municipales, los que tendrán, sin duda, un papel fundamental en el posconflicto colombiano.

ÍNDICE GENERAL

ABSTRACT	13
RESUMEN	19

PARTE I. INTRODUCCIÓN

1. El problema de investigación y estado de la cuestión.....	27 -
1.1 Planteamiento del problema e importancia de la investigación	27 -
1.2 El estado de la cuestión	32 -
2. Legado de la violencia política: hipótesis y métodos de análisis.....	45 -
2.1 Hipótesis central de la investigación.....	45 -
2.2 Métodos y técnicas de la investigación	47 -
2.3. Estructura de la tesis.....	49 -

PARTE II. VIOLENCIA POLÍTICA Y SUS CONSECUENCIAS

3. Conflictos armados internos y violencia.....	53 -
3.1 Conflicto armado interno y la guerra de guerrillas	53 -
3.2 Violencia en la guerra de guerrillas.....	61 -
3.3 La geografía de los conflictos armados internos	67 -
3.4 Conclusión.....	72 -
4. El conflicto armado interno en Colombia	73 -
4.1 Antecedentes del conflicto armado interno en Colombia	73 -
4.2 Etapas del conflicto armado interno.....	81 -
4.3 El contexto económico, social y político del conflicto	106 -
5. Violencia política en los municipios.....	141 -
5.1 Dominio territorial de los grupos armados ilegales y gobiernos municipales .	141 -
5.2 Comportamiento de modalidades de violencia	187 -
5.3 La geografía de la violencia política	196 -
6. Consecuencias de la violencia política	235 -
6.1 Restricción a la competencia política	235 -
6.2 Erosión del Capital social.....	241 -
6.3 Pérdida de soberanía impositiva.....	248 -

6.5 Formulación de la hipótesis central.....	253 -
 PARTE III. COMPROBANDO LA HIPÓTESIS DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL	
7. Desempeño municipal.....	259 -
7.1 Desempeño gubernamental	259 -
7.2 Capacidad administrativa	264 -
7.3 Los gobiernos municipales.....	268 -
7.4 El marco institucional de la gestión municipal	272 -
7.5 Capacidad administrativa de los gobiernos municipales.....	283 -
8. Otras variables que determinan el desempeño municipal.....	289 -
8.1 Condiciones socioeconómicas de la población	289 -
8.2 Político-institucional	292 -
9. Comprobación empírica de las hipótesis	295 -
9.1 Metodología para la comprobación de las hipótesis	295 -
9.2 Análisis de los resultados	311 -
10. Conclusiones	315 -
 BIBLIOGRAFÍA	 323
ANEXO 1. MAPAS TEMÁTICOS	359

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Responsabilidades por niveles de gobierno.....	270
Tabla 2. Capacidad administrativa	284
Tabla 3. Municipios con mejor y peor capacidad administrativa.....	286
Tabla 4. Análisis de residuos.....	300
Tabla 5. Resultados del modelo.....	302
Tabla 6. Modelo ajustado determinantes del desempeño de los gobiernos municipales	304

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Número de combatientes FARC Y ELN entre 1964-1998.....	87
Gráfico 2. Número de combatientes de las FARC-EP 2002-2014	105
Gráfico 3. Masacres 1988-2006.....	188
Gráfico 4. Desplazamiento forzado 1988-2006.....	189
Gráfico 5. Víctimas población civil 1988-2006	190
Gráfico 6. Asesinatos dirigentes políticos y funcionarios públicos 1988-2006	192
Gráfico 7. Secuestros dirigentes políticos y funcionarios públicos 1988-2006.	193
Gráfico 8. Asesinatos de alcaldes y concejales 1988-2006.....	194
Gráfico 9. Enfrentamientos y otras acciones	195
Gráfico 10. Actos terroristas.....	196
Gráfico 11. Densidad de vías terciarias por departamento (km de vías/ km ²)	209
Gráfico 12. Hectáreas cultivadas en coca.....	220
Gráfico 13. Producción de petróleo en MBIs	229
Gráfico 14. Confianza interpersonal.....	245
Gráfico 15. Confianza en las instituciones	246
Gráfico 16. Membresía a organizaciones sociales.....	247

Gráfico 17. Disposición para participar en movilizaciones sociales (Nunca lo haría)..	247
Gráfico 18. Distribución poblacional municipios de Colombia.....	271
Gráfico 19. Capacidad administrativa de los gobiernos locales (Índice DNP 2007). ...	285
Gráfico 20. Condiciones socio-económicas de la población y desempeño municipal..	291
Gráfico 21. Desempeño y concentración del partido del alcalde en el concejo	294
Gráfico 22. Correlación dese_gestión vs masacres, actos terroristas y comba_acciones.....	299
Gráfico 23. Y vs \hat{Y}	307
Gráfico 24. Residuos vs variable dependiente.....	307
Gráfico 25. Residuos vs regresores	308
Gráfico 26. Probabilidad normal de los residuos	309
Gráfico 27. Histograma	309

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relación variables independientes y variable dependiente.....	49
Figura 2. Insurgencia y contrainsurgencia.....	61

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Secuestros políticos por cada 100 mil habitantes 1988-2006.....	197
Mapa 2. Asesinatos políticos por cada 100 mil habitantes 1988-2006	198
Mapa 3. Masacres 1988-2006.....	200
Mapa 4. Víctimas población civil por cada 100 mil habitantes 1988-2006	201
Mapa 5. Porcentaje de área en bosques y regiones naturales	205
Mapa 6. Superposición secuestros políticos y porcentaje de área en bosques	206
Mapa 7. Superposición vías primarias y secundarias con secuestros políticos	210
Mapa 8. Superposición Pobreza por NBI y comunidades indígenas y negras	212

Mapa 9. Superposición Pobreza por NBI y víctimas población civil.....	214
Mapa 10. Rutas internacionales del mercado de la cocaína	216
Mapa 11. Superposición cultivos de coca y víctimas población civil	219
Mapa 12. Economías de guerra	232
Mapa 13. Economías de guerra y víctimas de la población civil	233

ABSTRACT

POLITICAL VIOLENCE AND MUNICIPAL GOVERNMENT PERFORMANCE IN COLOMBIA

This doctoral thesis seeks to find an answer to the following question: what explains the difference in performance between the municipal governments in Colombia? The question arose in the context of institutional changes brought about by the process of political, administrative and fiscal decentralization. Given that the institutions were created so that local authorities had the incentives to perform adequately, why is it that there were marked differences in the results between municipal governments? Political science has produced a wealth of knowledge on this topic. However, considering the particulars of such a country as Colombia, the explanations given by the existing literature proved insufficient. The existence of an internal and ongoing armed conflict made it necessary to include in the study both its dynamic and its repercussions on municipal governments.

The central hypothesis of this research is that variations in municipal performance appear as a result of the political violence that took place within the governments with the lowest performance during the period of intense fighting between guerrillas and paramilitaries, i.e., from 1988 to 2006. The struggle for territorial control between illegal armed groups had an adverse effect on the municipal governments, and it explains, all other factors being equal, the low levels of administrative capacity. This hypothesis and its assumptions were developed in light of theories about the logic of violence in guerrilla warfare and the geography of war and its application to the internal armed conflict in Colombia. It includes, furthermore, an analysis of the link of the competition model for territorial control by illegal armed groups and municipal governments and its consequences on performance.

Various methods and techniques were employed to meet the research objectives: to wit, an understanding of national and international literature about the internal armed conflict in Colombia, the analysis of interviews given to the media by leading players of the conflict, news releases and legal sentences, as well as informal conversations with observers of the political and economic dynamics in war zones. Techniques of spatial analysis were also employed in order to gain a geographic picture of the war. In addition,

to test the central hypothesis, a cross-section multiple linear regression model is fit to the data covering the totality of Colombia's municipalities

The current armed conflict had its origins in the middle 60's with the birth of left-wing guerrillas which declared themselves enemies of the state. While internationally this happened at the peak of the Cold War, social inequalities, mainly in the concentration of land property (exacerbated during a previous conflict known as La Violencia) and political exclusion were the main motivating factors for the insurgencies to seek regime change. The dispersion of the marginalized peasantry over territories with scarce state presence, together with the physical geography became the main advantage for the initial growth of the guerrillas. Later, already in the 80's, thanks to resources obtained illegally in areas with a boom in primary economies (such as oil, coca and mining) in addition to extortion from kidnappings, these armed groups grew exponentially both in number of recruits and of war fronts. As a response to guerrilla abuses, civilian counterinsurgency groups began to appear. They enjoyed the support of the armed forces, under a law that allowed for the creation of civilian self-defense groups and joint coordination for the protection of rural areas. Over time, they mutated into paramilitary forces with logistics and organizational structure akin to those of the guerrilla groups. The dispute over political power in the municipalities and over economic resources derived from territorial control marked the dynamics of the war between guerrillas and paramilitaries.

In guerrilla warfare, insurgencies consider the control of territory an operational objective. For this, they need the collaboration of the civilian population, which is attained through either sympathy or coercion and which leads to the expulsion of both formal and informal state agents. In these "liberated" territories the guerrillas constitute de facto governments where they tax the population and regulate its everyday life. In the strict sense, this mode of behavior did not take place in Colombia. In some areas the guerrillas co-governed with the local authorities, whereas in some others they tried to destroy the state with the intent of creating their own. The slogan "the combination of every form of struggle" adopted first by the FARC and later the ELN in the context of the political decentralization is crucial in understanding the reasons for the Colombian insurgents not to implement the expulsion of the state as the sole strategy in areas under their control. While confronting the state, they also participated in the democratic institutions together with political allies. The combination of arms and votes was an early

experience for the FARC when the Communist Party (its support party) participated in electoral politics, albeit indirectly, in alliance with a dissident branch of the Partido Liberal. Later it did so directly after the end of the Frente Nacional, and later still after the formation of the Unión Patriótica, a party that was created as a result of peace negotiations during the administration of Belisario Betancur. The popular election of mayors became an opportunity for the FARC to transform territorial control into institutional political power at the local level. The traditional political class, having lost seats in the national congress and at municipal councils, and mayoralties, and having become target of kidnappings, decided to organize in concert with drug lords (also damaged by the insurgents) paramilitary groups. They were meant to oppose the guerrilla movement, and their violent actions were concentrated mainly on members of left-wing political organizations and its collaborators.

The benefits of the process of democratic expansion, implemented after peace talks involving the guerrillas, were limited due to the disputes for power between illegal armed groups both left-wing and right-wing. In the regions with the best geographical opportunities for the activities of these groups such as low state presence, natural resources, international borders, drug running corridors, and fiscal resources, the democratic rules were substituted by informal rules that gradually were shaped in the competitive interaction between guerrillas and paramilitaries. The clientelism co-governments that arose out of the linkage of illegal armed groups with social organizations and state institutions functioned only to satisfy their own military, economic and political ends. They established norms for taxation (extortions), environmental regulation, civil conflicts and the management of the local economies. Rules were also introduced to select candidates for popular election, suffrage, the hiring of employees and subcontractors by the municipal administration, and government control. Violence became the mechanism to communicate and enforce the rules. The struggle for control of territory by the belligerent parties resulted in selective assassinations, massacres, death threats, kidnappings and forced displacements.

The resulting violence during this period had negative effects on the performance of the municipal governments in three ways: shrinkage of the political competition, erosion of social capital, and loss of fiscal independence. In the municipalities in conflict, the election of representatives was limited by the actions of illegal armed groups, which

selected their own candidates, intimidated or killed rival candidates, and terrorized the electorate. This situation undermined the power of the citizenry to control their leaders' management, including electoral accountability. The informal rules of the game in these co-governments attracted politicians with the lowest managerial and moral qualities. Given the risk to life in a context of a struggle for territory by illegal armed groups, the governing class engaged in the plundering of public resources, with the subsequent negative effects on the management of public finances and their final use.

Another way in which the internal armed conflict during the period of study affected the municipal governments was through the erosion of social capital. According to the logic of armed conflict, distrust towards both close people and strangers became a virtue necessitated by a person's own survival. In this situation, people became socially isolated and gave up community life and collective action. In addition, existing social organizations underwent processes such as co-optation, stigmatization, weakening and disappearance. Those that managed to survive were forced to function in accordance with the economic, military and political interest of the clientelism co-governments. In this war context, therefore, mayors practically received no feedback from organized civil society to improve their management, let alone any incentives to administratively strengthen public municipal institutionality. Since they were not elected in a competitive process and their performance was not subject to any control, their personal interests were put above the public good. Without any pressure from civil society to perform well, they never had an incentive to show results or to invest in administrative capacity.

The territorial control by illegal armed groups also affected municipal taxation, and this in turn led to an adverse incentive in investment in administrative capacity. By keeping a low level of taxation as a result of the tax supplanting authority by the armed groups, municipal governments lacked the motivation to either hire qualified personnel or to invest in technology and modern administrative techniques. Had the government been supported by a fiscal contract, the citizenry would exert the necessary control and thus the mayors would feel motivated to invest in administrative capacity to meet the people's demand.

After the statistical model was fit to the data, the central hypothesis received confirmation. Two types of violence employed in the analysis, namely, violence on the political

leadership and violence on the civilian population were found to be significant, that is, they explain differences in municipal performance. The latter, the dependent variable, was made operational using the concept of administrative capacity. The year in which it was measured, 2007, was the beginning of a constitutional period for all Colombian municipalities. That year the paramilitaries had been demobilized and the guerrilla had been weakened, i.e., the struggle for territory between these groups had come to an end. It was shown, therefore, that the legacy of the armed process in the government performance at the municipal level was negative. The control covariates, namely, the socioeconomic conditions of the population and the mayor's participation in the council were also found to be significant.

The conclusion of this research is that the main obstacles to the development of administrative capacities and to the closure of the gap between Colombian municipalities can be found in violence and poverty. In both contexts (where informal rules of the game of clientelism thrive) the citizens lose their capacity to exercise their political rights fully, which in turn results in disincentives for the performance of municipal authorities. Overcoming these limitations will, no doubt, lead to the success of democratic institutions at the local level of government.

RESUMEN

VIOLENCIA POLÍTICA Y DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN COLOMBIA

Esta tesis doctoral buscó dar respuesta a la pregunta ¿qué explica las diferencias en el desempeño entre los gobiernos municipales en Colombia? El interrogante surgió en el contexto de los cambios institucionales de la descentralización política, administrativa y fiscal. Si las instituciones fueron diseñadas de tal forma que las autoridades locales tuvieran los incentivos para desempeñarse de manera adecuada, ¿por qué se presentaron marcadas variaciones en los resultados entre gobiernos municipales? Las ciencias políticas han producido un prolífico conocimiento sobre esta cuestión. Por las particularidades de un país como Colombia, las explicaciones de esta literatura se revelaron insuficientes. La existencia de un conflicto armado interno aún vigente obligó incorporar en el estudio su dinámica y las repercusiones en los gobiernos municipales.

La hipótesis central de la investigación consistió en que las variaciones en el desempeño municipal se presentaron debido a la violencia política que tuvo lugar en los gobiernos de menor desempeño durante el período de intensa confrontación entre guerrillas y paramilitares, es decir entre 1988 y 2006. La disputa por el control territorial entre grupos armados ilegales fue una herencia adversa para esos gobiernos municipales, lo cual explica (si se mantienen controlados los demás factores) los bajos niveles de capacidad administrativa. Esta hipótesis y sus argumentos fueron desarrollados a la luz de las teorías de la lógica de la violencia en la guerra de guerrillas y la geografía de la guerra, con su aplicación al conflicto armado interno colombiano; además de análisis de la vinculación del modelo competitivo de dominio territorial de los grupos armados ilegales con los gobiernos municipales y sus consecuencias sobre el desempeño.

Se utilizó una variedad de métodos y técnicas para cumplir con el objetivo de la investigación, que comprendió la interpretación de la bibliografía nacional e internacional sobre el conflicto armado interno en Colombia; el análisis de entrevistas realizadas por medios de comunicación a actores protagónicos del conflicto, artículos de revista, noticias de prensa y sentencias legales; se emplearon también técnicas de análisis espacial para tener un panorama de la geografía de la guerra. Además, para la comprobación de la

hipótesis central, se aplicó una regresión lineal multivariada de corte transversal con datos de todos los municipios del país.

El actual conflicto armado interno inició a mediados de los años sesenta con la aparición de guerrillas de orientación ideológica de izquierda que se declararon enemigas del Estado. En las desigualdades sociales, especialmente en la concentración de la propiedad de la tierra que se acentuó con el conflicto anterior (periodo denominado La Violencia), y en la exclusión política, se centraron los motivos de las insurgencias para luchar por un cambio de régimen, en cuyo contexto internacional se desenvolvía la Guerra Fría. La dispersión de población campesina marginada en territorios con muy baja presencia estatal y la geografía física, se convirtieron en las principales ventajas para el desarrollo inicial de las guerrillas y, luego, gracias a los recursos que obtuvieron ilegalmente en regiones con bonanzas de economías primarias (tales como petróleo, coca y minería) junto con la extorsión derivada de secuestros, estos cuerpos armados crecieron exponencialmente en términos de reclutas y frentes de guerra a mediados de la década de los años ochenta. Grupos de contrainsurgencia conformados por civiles surgieron como respuesta a los abusos de las guerrillas. Estos tuvieron el apoyo de las fuerzas armadas, amparados en una legislación que permitía la creación de autodefensas de civiles, y una coordinación conjunta para garantizar la seguridad en las zonas rurales. Con el tiempo mutaron hacia fuerzas paramilitares, con una organización logística y militar similar a la de las guerrillas. La disputa por el poder político municipal y los recursos económicos, derivados del control territorial, marcaron la dinámica de la guerra entre guerrillas y paramilitares.

En la técnica de guerra de guerrillas las insurgencias tienen como objetivo operacional controlar territorios. Para ello necesitan de la colaboración de la población civil, lo que logran mediante la simpatía o la coerción y, a la vez, con tal accionar expulsan a funcionarios y agentes informales del Estado. En estos espacios “liberados” las guerrillas constituyen gobiernos de facto, donde cobran impuestos ilegales y regulan la vida cotidiana de los pobladores. En Colombia este modelo de comportamiento no ocurrió en estricto sentido. En algunas zonas las guerrillas establecieron cogobiernos con las autoridades locales; y en otras, intentaron destruir al Estado con la pretensión de conformar un Estado insurgente. “La combinación de toda forma de lucha” que adoptaron las guerrillas desde sus inicios para el caso de la FARC, y después el ELN, en el marco

de la descentralización política, fue fundamental para entender las razones por las cuales los insurgentes en Colombia no implementaron como única medida la expulsión del Estado en sus regiones de dominio. Al tiempo que enfrentaban su guerra contra el Estado, también participaron en las instituciones democráticas en el cuerpo de sus políticos aliados. La combinación de armas y votos fue una experiencia temprana en las FARC cuando el partido comunista (su partido de apoyo) participaba indirectamente en la política electoral de la mano de una disidencia del partido liberal; luego directamente al terminar el Frente Nacional, y después con la aparición de la Unión Patriótica, partido que surgió en las negociaciones de paz en el gobierno del presidente Belisario Betancur. La elección popular de alcaldes se convirtió en una oportunidad para las FARC, en transformar control territorial en poder político institucional en el ámbito local. La clase política tradicional, al perder curules en el congreso de la república, en concejos y alcaldías, y al ser objeto de secuestros, conformaron, con narcotraficantes (quienes también se vieron perjudicados por la insurgencia), grupos paramilitares para contrarrestar a las guerrillas, cuyas acciones de violencia se centraron en los miembros de las colectividades políticas de izquierda y sus colaboradores.

Los beneficios de la ampliación de la democracia, que se implementaron con las reformas pactadas en procesos de paz con las guerrillas, se limitaron debido a la disputa por el poder entre los grupos armados ilegales de izquierda y de derecha. En las regiones donde existían las mejores oportunidades geográficas para las actividades de los grupos armados ilegales, tales como baja capacidad estatal, riquezas naturales, fronteras, corredores del narcotráfico y recursos fiscales, las reglas de juego de la democracia fueron reemplazadas por reglas de juego informales que se fueron configurando en la interacción competitiva entre guerrillas y paramilitares. Los cogobiernos clientelistas, arreglo que se produjo en la articulación de los grupos armados ilegales a organizaciones sociales e instituciones del Estado, fueron funcionales a sus propósitos militares, económicos y políticos. Se establecieron normas en el recaudo de impuestos (extorsiones), el manejo del medioambiente, los conflictos civiles y la regulación de las economías locales. Además se impusieron las reglas para seleccionar los candidatos de elección popular, las votaciones de los ciudadanos, la vinculación de empleados y contratistas a la administración municipal, y el control al gobierno. La violencia se constituyó en el mecanismo para comunicar y hacer cumplir dichas normas. La lucha por el control de

territorios de los actores en competencia se tradujo en asesinatos selectivos, masacres, amenazas de muerte, secuestros y desplazamientos forzosos.

La violencia que se produjo durante este periodo tuvo repercusiones negativas sobre el desempeño de los gobiernos municipales mediante tres canales: limitación de la competición política, erosión del capital social y pérdida de soberanía tributaria. En los municipios en conflicto la elección de los gobernantes estuvo limitada por el accionar de los grupos armados ilegales, quienes escogían a sus candidatos preferidos, amedrentaban o asesinaban a los candidatos competidores y coaccionaban a los electores. Esta situación minó el poder de los ciudadanos para controlar la gestión de sus gobernantes, desde la rendición de cuentas electoral. Las reglas de juego informales de los cogobiernos atrajeron a los políticos con las más bajas calidades administrativas y morales. Por las condiciones de riesgo para la vida en un contexto de competencia por el territorio entre los grupos armados ilegales, se estructuró en los gobernantes un comportamiento depredador de los recursos públicos, lo cual tuvo repercusiones desfavorables en el manejo de las finanzas públicas y su destino.

Otro canal mediante el cual el conflicto armado interno durante el periodo en estudio afectó a los gobiernos municipales fue la erosión del capital social. Por la lógica de la guerra, la desconfianza hacia personas cercanas y extraños se constituyó en un valor necesario para la sobrevivencia individual. Ante este escenario, los ciudadanos emplearon el aislamiento social y la renuncia a la vida comunitaria y la acción colectiva. Adicionalmente las organizaciones sociales existentes sufrieron procesos que comprendieron: la cooptación, la estigmatización, debilitamiento o desaparición. Las que lograban sobrevivir estuvieron obligadas a funcionar conforme a los intereses económicos, militares y políticos de los cogobiernos clientelistas. En este contexto de guerra, por consiguiente, los alcaldes prácticamente no tuvieron retroalimentación de la sociedad civil organizada para mejorar su gestión, ni mucho menos incentivos para fortalecer administrativamente la institucionalidad pública municipal. Como no eran elegidos en un proceso competitivo ni su gestión era objeto de control, sus intereses particulares primaban sobre el interés público. Al no tener la presión de la sociedad civil para mejorar su gestión no tuvieron el incentivo para mostrar resultados o invertir en capacidad administrativa.

El dominio territorial de los grupos armados ilegales también afectó la tributación municipal, y por este canal los incentivos fueron adversos a la inversión en capacidad administrativa. Al mantener baja la recaudación por la suplantación de las competencias tributarias de los grupos armados, los gobiernos municipales no tuvieron motivaciones para vincular personal de calidad ni invertir en tecnologías y procesos administrativos modernos. Si el gobierno estuviese sustentado en un contrato fiscal, los ciudadanos harían el control al gobierno, y de nuevo por esta vía los alcaldes tendrían interés en invertir en capacidad administrativa para cumplir con las demandas de la población.

Luego de la aplicación del modelo estadístico, la hipótesis central fue confirmada. Dos de los tipos de violencia que se clasificaron para este estudio, a saber: violencia sobre los dirigentes políticos y sobre la población civil, resultaron significativos en cuanto a variables que explican las diferencias en el desempeño de los municipios. Esta última, es decir la variable dependiente, fue operacionalizada mediante el concepto de capacidad administrativa, cuyo año de observación, el 2007, inició un periodo constitucional de gobierno para todos los municipios. En ese entonces la desmovilización paramilitar había terminado y las guerrillas estaban debilitadas; es decir, ya había cesado la disputa por el territorio entre estos grupos armados ilegales. Se demostró, por consiguiente, que este proceso dejó un legado negativo en el desempeño municipal. Las variables de control, a saber: las condiciones socioeconómicas de la población y la participación del alcalde en el concejo, también resultaron significativas.

Esta investigación concluye que los principales obstáculos al desarrollo de las capacidades administrativas y del cierre de las brechas entre municipios en Colombia radican en la violencia y la pobreza. En ambos contextos (donde prosperan reglas de juego informales del clientelismo) los ciudadanos pierden su capacidad para ejercer sus derechos políticos de manera plena lo que se traduce en incentivos negativos para el desempeño de los gobernantes municipales. De la superación de estos limitantes dependerá, sin duda, el éxito de las instituciones democráticas del nivel local de gobierno.

PARTE I: INTRODUCCIÓN

1. El problema de investigación y estado de la cuestión

1.1 Planteamiento del problema e importancia de la investigación

En Colombia, hasta finales de los años ochenta del siglo XX, los gobiernos municipales tenían muy poca injerencia en la gestión pública. Sus alcaldes eran nombrados por los gobernadores y estos últimos eran designados por el presidente¹. En aquel ordenamiento el gobierno central controlaba todos los aspectos de la vida pública local. Con sus organismos descentralizados prestaba directamente los servicios de educación, salud, infraestructura vial, acueducto y alcantarillado, entre otros. En la práctica los gobiernos municipales no tenían ni funciones ni recursos, a excepción de algunas ciudades populosas y capitales de departamento².

La gestión centralizada del Gobierno entró en crisis cuando los problemas de calidad y cobertura de los bienes y servicios de orden local provocaron movilizaciones sociales masivas y continuadas entre 1977 y 1982³. A su vez, se registraba un crecimiento de las guerrillas en las zonas de mayores protestas, junto con una percepción de los ciudadanos de corrupción y clientelismo. En este contexto de dificultades de legitimidad y eficacia del Estado, durante ese periodo distintos gobiernos buscaron salidas a la crisis, sin resultados concretos. Solo en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se tomaron medidas que fortalecieron a los municipios e intentaron darles algún protagonismo. Así, en materia tributaria se crearon nuevos impuestos municipales y se incrementaron las tarifas de los existentes⁴, además de la cesión a los municipios de un porcentaje fijo del impuesto al valor agregado (IVA). Luego, como producto de los compromisos en las negociaciones del presidente con las guerrillas, en 1986 se decretó la elección popular de los alcaldes municipales.

¹ En la actualidad Colombia tiene tres órdenes subnacionales de gobierno: los departamentos, los distritos y los municipios.

² Maldonado, A. (2005). El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. UN-CEPAL.

³ Collins, C. D. (1989). The rise and fall of the national 'decentralized agencies' in Colombia. Public Administration and Development, 9(2), 129-146.

⁴ Durante el gobierno de Belisario Betancur se sancionó la Ley 14 de 1983 la cual ordenó actualizar la base del impuesto predial, y fijó reglas provisionales para mantenerla constante en términos reales. También, aumentó el rango de tarifas del impuesto. La base y la tasa de los impuestos de industria y comercio igualmente se modificaron. Además, se estableció el impuesto de avisos y tableros, y se adoptó el impuesto de circulación de tránsito. Por su parte, la Ley 12 de 1986 ordenó transferir a los municipios un porcentaje creciente del Impuesto al Valor Agregado (IVA) hasta llegar al 28,5% en 1992. Al respecto, véase: Fainboim, I., Acosta, O. L., & Cadena, H. J. (1994). El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. Revista Coyuntura Social.

A finales de los años ochenta, después de la descentralización fiscal y política, siguió la descentralización administrativa, que trasladó a los municipios una serie de funciones en cuanto a la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable y saneamiento básico. Luego, con los cambios institucionales de la Constitución Política de 1991, la descentralización se profundizó más. Se reafirmó la elección popular de alcaldes y se introdujo la de gobernadores. Además, se elevó a rango constitucional, ya no las transferencias del IVA a los gobiernos municipales, sino de un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación, hasta llegar al 22% en 2002. También, la constitución política ordenó el derecho de percibir regalías a departamentos y municipios que en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables, y en aquellos que posean puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos. Adicionalmente, se declaró al municipio “como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado”⁵.

En la descentralización y en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales recayó, en parte, la solución a la crisis de legitimidad y eficacia del Estado. En el marco teórico de las reformas de la reorganización del gobierno de los años ochenta y noventa (que coincidieron con procesos de paz con varias guerrillas), se esperaba que con la apertura democrática, que se concretó con la elección popular de alcaldes y gobernadores, los sectores políticos tradicionalmente excluidos (como los movimientos cívicos, partidos de izquierda y grupos guerrilleros desmovilizados), pudieran participar en la democracia⁶, y gracias a una mayor competición la política superara los esquemas clientelistas y patrimonialistas característicos del viejo modelo centralizado⁷. Al mismo tiempo, la democratización, suponía mejoras en la prestación de los bienes y servicios públicos. Las autoridades locales, al ser elegidas por voto popular, tendrían un fuerte incentivo para responder políticamente por las competencias que les fueron conferidas en la nueva legislación, y por esa mayor cercanía entre los gobernantes y los ciudadanos facilitaría la

⁵ Artículo 1 de la Ley 136 de 1994.

⁶ Véase Castro, J. (1984). La democracia local. Oveja Negra.

⁷ Entre los cambios institucionales de los años ochenta y noventa se desarrollaron dos procesos de paz con las guerrillas. El primero de ellos fue en el gobierno de Belisario Betancur. Como producto de los diálogos con las FARC-EP, se pactó la elección popular de alcaldes, en medio de una tregua, que le permitía a esta organización crear un partido político propio en su tránsito a la vida civil. A pesar de que esta guerrilla no abandonó las armas, su partido, la Unión Patriótica, participó en distintas convocatorias electorales. El segundo, fue en el contexto de la gestación de la nueva carta política de 1991, luego de que en desmovilizaciones de los grupos guerrilleros del M-19, EPL, Quintín Lame, entre los de mayor recordación, sus líderes participaran en la Asamblea Nacional Constituyente que produjo la nueva constitución política.

rendición de cuentas y el control de los resultados, lo que se traduciría en una mejora en la gestión pública⁸.

Las expectativas de un buen gobierno, al descentralizar la gestión pública, se apoyaron en otras decisiones complementarias. Además de la elección popular de autoridades subnacionales, de la cesión de competencias y de recursos a las entidades territoriales para el fortalecimiento de los fiscos, se crearon más de treinta espacios de participación ciudadana y en la legislación se estableció el voto programático y la revocatoria del mandato. Estos últimos mecanismos dotaron a los ciudadanos del poder de destituir al alcalde en caso de que este no cumpliera con lo prometido en el programa de gobierno que inscribió en su candidatura a las elecciones⁹. Con este diseño institucional se esperaba que el desempeño de los gobiernos municipales cumpliera con los objetivos de las reformas.

Las evaluaciones sobre el proceso de descentralización en Colombia ofrecen elementos de juicio sobre el cumplimiento de las expectativas de este cambio en la organización del Estado. Para Faguet y Sánchez (2008) los mayores recursos y las competencias a los gobiernos subnacionales mejoraron las tasas de matrícula en las escuelas públicas; aunque fue el comportamiento de los municipios más pequeños, más pobres y rurales los que impulsaron estos cambios¹⁰. Por otra parte, una investigación más completa, financiada por el Departamento Nacional de Planeación, que estudia todos los sectores del gasto descentralizado para una muestra de 150 municipios, evidenció una mejoría significativa en la prestación de los servicios de educación, salud y agua potable. Sin embargo, este mismo estudio encontró que estos avances no fueron homogéneos, pues, a pesar de que los gobiernos municipales operaron en el mismo marco institucional, sus resultados fueron distintos¹¹.

⁸ Sobre los incentivos de la elección popular de alcaldes y sus resultados en la gestión de los servicios descentralizados y en la capacidad local véase: Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World development*, 25(7), 1029-1043.

⁹ Un análisis amplio de los mecanismos y espacios de participación ciudadana en el contexto de la descentralización política lo ofrecen: Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona. Y para un completo inventario normativo sobre participación comunitaria véase: Maldonado, A., Bonilla, G. A., & Zamudio, J. V. (2001). Efectos de la descentralización política en Colombia. *Revista Nómadas (Col)*, (14), 272-275.

¹⁰ Faguet, J. P., & Sanchez, F. (2008). Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), 1294-1316.

¹¹ Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá, DNP-Fonade.

Las variaciones en el desempeño de los gobiernos municipales y su capacidad técnica fue desde el inicio de la descentralización una preocupación de los diseñadores de la reforma. Como bien lo planteó Maldonado (2005: 25):

Al momento de discutirse las medidas descentralistas, especialmente el aumento de las transferencias, diversos analistas manifestaron su preocupación debido a la reducida capacidad de gestión de los municipios, especialmente los pequeños y atrasados. Se argumentaba que estos no tendrían la capacidad suficiente para utilizar adecuadamente los nuevos recursos, lo cual conduciría a su despilfarro. La discusión en el Congreso contempló esta posición pero primó una posición pragmática que sostenía que con ese argumento prácticamente sería imposible adelantar la reforma por cuanto la forma de desarrollar la capacidad era precisamente asignando recursos y responsabilidades. Finalmente, se optó por este camino de confiar en el desarrollo gradual de la capacidad de gestión de los municipios.

El Congreso confió en que los incentivos que crearía el nuevo marco institucional de la descentralización desarrollarían la capacidad administrativa de los municipios rezagados. Fiszbein (1997) confirma este argumento. En su estudio para una docena de casos demostró que, sin importar la situación socioeconómica de los municipios, sus gobiernos lograron superar gradualmente las dificultades en sus capacidades, gracias a las oportunidades que abrió la elección popular de alcaldes. La competición por el cargo permitió vincular a los mejores candidatos, que encararon con liderazgo e innovación los retos de asumir las nuevas funciones. Adicionalmente, la descentralización abrió las puertas a una más amplia participación de la comunidad, lo que proveyó las bases de un sostenido crecimiento de las capacidades locales. Los casos estudiados por este autor parecen comprobar las teorías de las ventajas de la descentralización y la democracia local¹².

El resultado de la investigación de Fiszbein conduce a creer que las brechas en el desempeño y las capacidades entre los gobiernos municipales tenderían a cerrarse con el tiempo gracias a los estímulos en el diseño institucional de la descentralización; lo cual

¹² Fiszbein. op.cit. págs. 1029-1043.

contradice los hallazgos del estudio del Departamento Nacional de Planeación y, por ende, lleva a la siguiente inquietud: si los gobiernos municipales operan con las mismas reglas, ¿por qué existen variaciones en el desempeño?

Son pocos los estudios en Colombia que se preocupan por este problema. Sin embargo, podemos citar el trabajo de Rodríguez (2009), que afirma que estas diferencias ocurren debido al conflicto armado interno. En su investigación confirma empíricamente que dicho fenómeno ha tenido impactos negativos sobre el desempeño de los gobiernos municipales para proveer los servicios de salud, educación y saneamiento. Al respecto, habría que hacer las siguientes anotaciones: primero, la autora no consideró que dos de estos servicios se gestionan de manera compartida entre los departamentos y municipios. Por otro lado, según la literatura, los indicadores escogidos no son los mejores para medir el desempeño, pues los impactos de estos servicios pueden depender de otros factores que están por fuera del control gubernamental¹³. Tercero, aunque su estudio no tenía como objetivo explicar las razones por las cuales el conflicto armado interno afecta el desempeño municipal, como bien lo reconoce la autora, dejó un vacío en este sentido para explorar en futuras investigaciones¹⁴.

Por su parte, en el contexto del conflicto armado interno, Velásquez y otros (2009) investigan la presencia e influencia de los actores armados ilegales en la gestión pública municipal. Su trabajo aporta elementos de análisis para entender la forma como operan estos grupos, pues al ser su objetivo central el de dominar determinados territorios, esto conllevaba a su vez el control de los gobiernos municipales. Aunque no era el propósito del estudio, deja la inquietud sobre cómo el control territorial de los grupos armados ilegales afectó el desempeño de los gobiernos municipales¹⁵.

Las anteriores investigaciones abren una puerta para abordar las siguientes preguntas:

¹³ Véase por ejemplo: Ballart, X. (2010). Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 22, págs.11-28.

¹⁴ Véase: Rodríguez Takeuchi, L. K. (2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales. *Colombia Internacional*, (70), 93-120.

¹⁵ Velásquez, F et.al. (2009). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. GTZ, Foro Nacional por Colombia.

1. ¿Qué explica las variaciones en el desempeño de los gobiernos municipales en Colombia?
2. ¿Qué concepto es el más adecuado para capturar el desempeño que sea atribuible solo a los gobiernos municipales?
3. ¿Cuáles son las consecuencias del conflicto armado interno en el desempeño de los gobiernos municipales?

Responder estas preguntas es el objetivo de la presente tesis doctoral. La importancia de resolver este problema de investigación es doble: por un lado, conocer las razones por las cuales se observan las disparidades en el desempeño entre municipios puede ser útil para diseñar políticas públicas orientadas a cerrar las brechas entre jurisdicciones y mejorar el desempeño del gobierno del orden local en su conjunto. Por el otro, comprender como influye el conflicto armado interno sobre el desempeño de los gobiernos municipales puede apoyar desarrollos teóricos posteriores que estudien la violencia política como una institución informal que moldea el comportamiento de los gobiernos subnacionales, aspecto poco atendido en la bibliografía de las guerras civiles, como se expondrá más adelante. Es decir, el caso de Colombia y lo que ocurrió entre los años 1988-2006 en relación con la intensificación del conflicto, se constituye en una oportunidad para definir teóricamente el vínculo de la violencia política con el desempeño gubernamental. Además, en la coyuntura actual del país donde se está estableciendo un posible inicio de un postconflicto, producto de la negociación de paz entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), este estudio puede aportar evidencias de los legados que dejó la violencia política en las instituciones, y que luego supondrán un reto para las políticas públicas dirigidas a fortalecer los gobiernos municipales y superar los factores que podrían alimentar la repetición de un nuevo conflicto.

1.2 El estado de la cuestión

El estudio de las fuentes de un desempeño exitoso de los gobiernos ha sido una preocupación de las ciencias políticas desde su nacimiento formal. En su conformación, este conocimiento acumulado ha establecido diferentes perspectivas para su estudio. En la bibliografía se identifican cuatro factores que influyen sobre el desempeño gubernamental: factores políticos, desarrollo socioeconómico, cultura cívica y capital

social, y las instituciones. A continuación se hará un breve recuento de los aportes de los autores más representativos y su utilidad para resolver las preguntas de investigación formuladas en los párrafos anteriores.

1.2.1 Factores políticos

La competición política es un factor importante para el buen desempeño de los gobiernos: en la medida en que exista una pluralidad de candidatos en las elecciones, es probable que los gobernantes elegidos sean los de las mejores calidades. Gordon y Huber (2007), consideran que la competición electoral es un incentivo para el desempeño del titular en situaciones de reelección. Como los competidores tienen papel fundamental en la auditoría de las acciones gubernamentales y en el suministro de información sobre el desempeño del titular, como reacción ante esta situación aquel intentará satisfacer de la mejor forma posible las demandas públicas. En este sentido, la amenaza de perder las elecciones en presencia de competidores fuertes actúa como un importante incentivo para la buena actuación de los gobernantes titulares que esperan ser reelegidos¹⁶. Además, cuando las elecciones son más competitivas, los partidos escogen a sus mejores cuadros, con un buen historial en el desempeño en cargos públicos¹⁷.

Otro de los factores políticos, citado ampliamente en la bibliografía de desempeño gubernamental, consiste en la relación de poder entre los ejecutivos y las legislaturas. Cuando el partido del gobierno es mayoría en el congreso, cabe suponer una mayor capacidad de gobierno para la implementación de sus políticas públicas. No obstante, existe un debate sobre el beneficio de esta situación: algunos piensan que aunque puede favorecer la capacidad de gobierno, puede minar el control político al ejecutivo¹⁸.

¹⁶ Gordon, S. C., & Huber, G. (2007). The effect of electoral competitiveness on incumbent behavior. *Quarterly Journal of Political Science*, 2(2), pág 108.

¹⁷ Cleary, M. R. (2007). Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 51(2), 283-299.

¹⁸ Véase: Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review*, 88(04), 811-828. Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425-451.

1.2.2 Desarrollo socioeconómico

El desarrollo económico que está ligado a la urbanización, medios de comunicación de masas y altos niveles de educación e ingresos de los ciudadanos, supone cierta erosión de la cultura premoderna del clientelismo, y el surgimiento de una cultura participativa, gracias a las mayores competencias de los ciudadanos para ejercer sus derechos civiles y políticos. Ante estas condiciones, los gobernantes tienen los incentivos adecuados para desempeñarse conforme a las preferencias de los ciudadanos.

Estas ideas provienen de la teoría de la modernización. Lipset (1987), uno de los principales exponentes de esta corriente, en sus análisis sobre las condiciones que subyacen a un gobierno democrático estable y eficaz, pone de relieve el desarrollo económico y en especial los altos niveles de educación asociados, con la participación racional e inteligente de los ciudadanos en los asuntos públicos¹⁹. Además, según este autor, el desarrollo económico conduce a la organización de la sociedad civil en asociaciones voluntarias. Estas facilitan la construcción de los valores democráticos, la tolerancia y la participación, y posibilitan la canalización de las demandas de los distintos grupos de interés de la sociedad al sistema político.

En los contextos de pobreza, en cambio, los gobiernos son pocos receptivos a las necesidades de la población, debido a que las élites se preocupan más por mantenerse en el poder y en beneficiarse de los recursos públicos, que en servir a los ciudadanos. Según este autor, al no tener muchas alternativas de ingresos, las clases privilegiadas ven en el Estado una fuente de riqueza para ellos y su red social de amigos y familiares. En estas condiciones el clientelismo, el nepotismo y la corrupción prosperan.

En conclusión, la teoría de la modernización pone de relieve que a un determinado nivel de desarrollo económico y social le corresponde una cultura política que va de lo clientelista a lo participativo. La primera está centrada en las élites y el abuso de su poder, y la segunda en el poder ciudadano. Entonces cabe esperar que en los países o regiones más ricas los gobiernos sean mejores que sus contrapartes más pobres.

¹⁹ Lipset, S. M. (1987). El hombre político: las bases sociales de la política. Tecnos.

1.2.3 Cultura: comunidad cívica y capital social

Putnam (1994), el principal exponente de esta teoría, demostró empíricamente la relación entre cultura cívica y rendimiento institucional para el caso de las regiones italianas²⁰. Parte de los estudios de Almond y Verba (1970) sobre la cultura política²¹, pero se aparta de la escuela de la modernización al declarar la autonomía de la cultura sobre el desarrollo económico. De esta manera asegura que el civismo se asocia más bien a un pasado institucional (anterior al surgimiento del capitalismo) favorable a la cooperación, lo cual se observa en el presente en una estructura que denomina *capital social*.

Este autor define a una comunidad cívica como aquella en la cual sus ciudadanos se implican de manera activa en la política, con el fin de buscar el bien público, respetan la igualdad política, son solidarios, tolerantes y confiados. Además, son propensos a participar en asociaciones secundarias. Al igual que Lipset (1987) y Almond y Verba (1970), considera que estas organizaciones son estructuras que refuerzan los valores de la comunidad cívica y facilitan la articulación y la suma de los intereses de distintos grupos sociales. En consecuencia, la comunidad cívica está relacionada con el rendimiento institucional, por dos motivos: desde la demanda, los ciudadanos esperan y exigen un buen gobierno y lo consiguen, porque están capacitados para hacerlo pues saben actuar de manera colectiva para alcanzar objetivos comunes; y desde la oferta, los valores cívicos son transmitidos a los funcionarios públicos, quienes se ven beneficiados, en su quehacer por las redes asociativas, las cuales facilitan manifestar las preferencias de los ciudadanos.

Si los valores de los ciudadanos, dirigentes políticos y funcionarios públicos se forman por la participación activa de la población en asociaciones, entonces, el argumento central del éxito institucional de Putnam gira entorno a la cooperación. Las comunidades cívicas precisamente se caracterizan por su capacidad para la actuación colectiva, gracias a que heredaron un acervo de capital social. Este último es definido por el autor como la dotación de normas de confianza y reciprocidad y redes de compromiso cívico, que para

²⁰ Véase:: Putnam, R. (1994). Making democracy work: civic traditions in modern Italy. Princeton University Press.

²¹ Almond, G., & Verba, S. (1970). La cultura cívica. Madrid: Euroamérica.

la comunidad son un bien público puro, pues no se desgasta con su uso y es imposible su exclusión.

Putnam descubre que las tradiciones cívicas en el norte y centro de Italia (las regiones con los mayores niveles de rendimiento institucional) provienen de un remoto pasado de instituciones horizontales que pervivieron por el hecho de que las experiencias cooperativas se acumulan en un capital social disponible en el presente en normas de reciprocidad y confianza, además de las redes de compromiso cívico que facilitan la acción colectiva. En la medida en que se usa el capital social para nuevas experiencias cooperativas, este crece y se acumula para el futuro. Con este desarrollo teórico el autor se aparta del conocimiento convencional de la modernización; por tanto, asegura que el compromiso cívico no es consecuencia del desarrollo económico. Por el contrario, sugiere que las tradiciones regionales de participación cívica en el último siglo explicarían las diferencias contemporáneas de desarrollo económico: “Tal vez el civismo ayude a explicar la economía y no al contrario”²². Así, pues, las instituciones igualitarias del pasado y no la economía estarían en el centro de la explicación de la existencia de una cultura cívica.

Las regiones del sur de Italia presentaron un rendimiento institucional insatisfactorio, debido a que heredaron un bajo acervo de capital social, ya que su pasado institucional, caracterizado por vínculos verticales, no favoreció la acción colectiva igualitaria y la cooperación. Demostró que las regiones menos cívicas también son aquellas en las cuales la política se desenvuelve bajo prácticas clientelistas y corruptas, donde prima más el provecho individual que el colectivo. La desconfianza, la explotación y la dependencia en el sur actúan como autorrefuerzo y se constituyen en un círculo vicioso.

Los análisis de Putnam se acercan a los aportes del nuevo institucionalismo, al considerar el éxito institucional en función de la dependencia del pasado (*path dependence*)²³. Su obra aparece en el contexto del cambio institucional de la tercera ola democratizadora, perspectiva desde la cual busca una explicación de las diferencias en el desempeño de los gobiernos y los factores de éxito de la implementación de las democracias, y en su caso

²² Putnam, R. D. (2011). Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna (Vol. 3). CIS, págs. 215-221.

²³ Ibídem., pág. 254-255.

de la incorporación de los gobiernos regionales. Las normas de comportamiento cultural cívico y clientelista que Putnam encontró en las regiones del norte y las del sur, en el neoinstitucionalismo son llamadas como instituciones informales, como veremos a continuación.

1.2.4 Instituciones formales e informales

Las teorías institucionalistas en las ciencias políticas tienen una larga tradición en la disciplina. De acuerdo con Peters (2003), el institucionalismo empírico es la vertiente dedicada a estudiar la influencia que tiene una organización institucional sobre el desempeño del gobierno. Estos análisis se ocupan de diferentes tipos de desempeño de los gobiernos nacionales. Algunos especialistas consideran que la medida más importante es la supervivencia del régimen, y a otros, en cambio, les interesa no tanto el desempeño político, sino el económico, o si los gobiernos son capaces de tomar decisiones²⁴. En esta última perspectiva están los trabajos que para examinar este aspecto comparan los sistemas parlamentarios y presidenciales; aquí también se inscribe la teoría de los actores con veto, desarrollado por Tsebelis (2002)²⁵. Entre tanto, Lijphart (1994, 2012), considera tanto medidas de rendimiento político como económico para evaluar las democracias mayoritaria y consensual²⁶.

Las formas de gobierno y su influencia sobre el desempeño también ha sido objeto de examen para los gobiernos locales. Por ejemplo, Cusack (1999) utilizó la teoría de actores con veto para analizar las diferentes formas de gobierno de los municipios alemanes. La tesis fundamental de este autor (que logró comprobar al tener como medida de desempeño la satisfacción ciudadana con el gobierno local) es que la dispersión del poder dentro de las instituciones gubernamentales puede bloquear o dificultar la política pública eficaz, y con ello debilitar el desempeño democrático de un gobierno local. Encontró que en aquellas formas de gobierno en donde la autoridad administrativa y el control legislativo

²⁴ Peters, B. G. (2003). El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política. Gedisa. Págs. 121-146.

²⁵ Véase: Linz, J. J. (1998). Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica? (pp. 25-146). Alianza editorial.; Linz, J., & Valenzuela, A. (1997). La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas. Madrid, Alianza. Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

²⁶ Lijphart, A. (1984). Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries. Yale University Press. Ver también: Lijphart, A. (2012). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries. Yale University Press.

se concentra en las manos de un director ejecutivo de elección directa, el rendimiento es significativamente mayor que en gobiernos donde el poder es disperso y el jefe del ejecutivo es administrativamente débil y dominado por actores legislativos²⁷.

La bibliografía del nuevo federalismo fiscal también aporta elementos de análisis institucional para explicar el desempeño de los gobiernos subnacionales. Su punto de partida consiste en que el diseño institucional multinivel, en especial la distribución de competencias de gasto entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales y las reglas de disciplina fiscal, estructuran los incentivos al desempeño de las haciendas públicas de los gobiernos. Weingast (2009) y Oates (2005) serían quienes denominarían este camino de investigación como “la segunda generación del federalismo fiscal”²⁸.

Aunque las investigaciones mencionadas son importantes referentes en el estudio del desempeño gubernamental, para la presente tesis doctoral pierden relevancia por cuanto las instituciones son las mismas para todos los municipios colombianos. Esto significa que, en el caso que nos ocupa, las instituciones (al menos las formales) no son variables, sino constantes.

Adicionalmente, es necesario resaltar que el análisis institucional se centra en las instituciones formales, escasamente en las informales. No obstante, en los últimos veinte años estas últimas ha captado el interés de los académicos para explicar las adaptaciones y ajustes de los países que entraron en la tercera ola democratizadora. La implantación de las instituciones democráticas en naciones con una tradición autoritaria reveló que las instituciones formales no generan los mismos resultados para todos los países. ¿Acaso son las reglas informales las causantes de los inesperados resultados en la calidad de la democracia y el desempeño económico de las naciones que cambiaron sus instituciones por unas regidas por la democracia y las economías de mercado? Esta pregunta orientó la agenda de investigación del nuevo institucionalismo.

²⁷ Cusack, T. R. (1999). Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments. *European Journal of Political Research*, 35(1), 1-34.

²⁸ Véase: Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International tax and public finance*, 12(4), 349-373; y Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.

Un académico paradigmático de la perspectiva neoinstitucional es Douglas North (1989, 1990). Con su trabajo de las instituciones y el cambio institucional construyó un camino de investigación sobre la relación entre las instituciones formales e informales para explicar el desempeño económico. Las instituciones, para este autor “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran los incentivos en el intercambio, sea político, social o económico”²⁹. De esta manera distingue entre las instituciones formales y las informales: mientras que las primeras son acuerdos de las líneas de actuación que se encuentran en las constituciones, normas legales y contratos, y las segundas, aunque no están escritas, son transmitidas socialmente. La relación entre estos dos tipos de instituciones pueden ser la de aquellas que se refuerzan mutuamente o que entran en contradicción. De estos dos tipos de interacción depende el éxito del cambio institucional. Muchos estudios de caso se enmarcan en este espectro teórico³⁰.

Por su parte, O'Donnell, luego de sus observaciones sobre la democracia y la transformación política sufrida por los países de la tercera ola democrática, pone de relieve a las instituciones informales. Según este autor, estas son identificables cuando las reglas formales predicen muy poco el comportamiento de los actores políticos y los resultados de la democracia se alejan de las expectativas. Lo que conduce a describir la conducta real y descubrir las reglas informales que rigen en la práctica³¹. Ejemplos de este tipo de instituciones son el clientelismo, el particularismo y el patrimonialismo; reglas informales altamente institucionalizadas en la mayoría de los países de América Latina que, como bien lo indica O'Donnell, interactúan con las instituciones políticas formales de la democracia y operan dentro de ellas.

Más adelante, Lauth (2000), inspirado en los aportes de O'Donnell y en las experiencias de los países con democracias recientes, investiga la relación de las diversas instituciones informales con los principios democráticos como la libertad, la igualdad y el control.

²⁹ Véase: North, D. C. (1989). Institutional change and economic history. *Journal of institutional and theoretical economics*, 145(1), pág 238; Véase además: North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

³⁰ Véase por ejemplo: Williamson, C. R. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139(3-4), 371-387; ver también Pejovich, S. (1999). The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development. *Journal of Markets and Morality*, 2(2);. Holmes, R. M., Miller, T., Hitt, M. A., & Salmador, M. P. (2013). The interrelationships among informal institutions, formal institutions, and inward foreign direct investment. *Journal of Management*, 39(2), 531-566.

³¹ Véase: O'Donnell, G. (1996). Ilusiones sobre la consolidación. *Nueva sociedad*, 144, 70-89; O'Donnell, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.

Aborda cinco tipos básicos de instituciones informales de participación política, a saber: el clientelismo, la corrupción, influencia violenta, de resistencia civil, y prácticas jurídicas o ley personalizada³². Utiliza como herramienta para observar a cada una de estas instituciones y sus efectos sobre la democracia una tipología de sus relaciones con las reglas formales: complementarias, sustitutivas y conflictivas.

Helmke y Levitsky (2004), siguiendo los objetivos de Lauth (2000), profundizan en un marco teórico que permite el estudio comparado de las instituciones informales. Inician con una delimitación conceptual de las instituciones informales que las diferencian de la regularidad; y avanzan en una tipología de interacción entre las instituciones formales e informales. Adicionalmente, contribuyen con el análisis de los mecanismos de la aparición de las instituciones informales, su estabilidad y cambio; así como los retos metodológicos en la medición y su comparación³³.

El marco teórico del análisis neoinstitucional puede aportar indicios para el problema que nos ocupa en esta tesis doctoral. ¿Si las instituciones formales que se diseñaron en el contexto de la descentralización ofrecen los incentivos para un buen gobierno, las diferencias en los resultados entre jurisdicciones son explicadas por las instituciones informales que se desenvuelven en esos territorios? ¿El conflicto armado interno, y en sí la forma de participación violenta, pueden estar en el núcleo de la formación de instituciones informales que afectan el desempeño municipal?

Lauth (2000), aunque mencionó a la guerra de guerrillas entre las posibles formas de participación violenta, no avanzó en el análisis de la aparición de instituciones informales desde esta modalidad. Por otro lado, a pesar de los aportes en el conocimiento de los tipos de relación de las instituciones informales y formales, junto con sus efectos en el desempeño económico y en la democracia, esta línea de investigación del neoinstitucionalismo no las aborda en el nivel subnacional de gobierno, como tampoco las reglas de juego informales que se forman en los contextos de guerras civiles. Esta

³² Lauth, H. J. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.

³³ Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(04), 725-740. Además con base en este marco teórico estos autores y otros colegas ofrecieron varios análisis institucionales en países de América Latina. Para este caso remítase a: Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.

situación plantea la necesidad de revisar el estado del arte de las teorías de los conflictos armados internos e identificar sus aportes a la luz del problema trazado en esta tesis doctoral.

1.2.5 Los conflictos armados internos

Diferentes tradiciones teóricas de las guerras civiles se han ocupado de esclarecer sus causas. En los años sesenta y setenta del siglo pasado dominaba la teoría del descontento social, la cual sostenía que la movilización política debía su origen a las frustraciones de grupos sociales marginados de los beneficios de la modernización y a comunidades excluidas por sus condiciones de raza o religión³⁴. A mediados de los años setenta estas teorías serían rebatidas por la escuela de las oportunidades políticas. Según esta perspectiva, las guerras civiles aparecen no tanto por las frustraciones de grupos sociales sino por las ventanas que el medio político les deja abiertas a los disidentes en la estructuración de la acción colectiva, en especial las que están asociadas con la capacidad represiva del Estado y el grado de apertura de las instituciones políticas para canalizar el descontento social³⁵.

Luego de la caída del muro de Berlín, estas teorías entraron en competencia con otras que buscaban explicar las razones por las cuales las guerras civiles continuaban, a pesar de la terminación de la guerra fría. La carencia de recursos para financiar la guerra por la retirada del patrocinio de las potencias fue un poderoso motivo de las insurgencias para

³⁴ Al respecto ver: Gurr (1968, 1970, 1993), Feierabend y Feierabend (1971); Russett (1964); Weede (1981).

³⁵ Las perspectivas del descontento social y las oportunidades políticas en realidad no son excluyentes, sino, como bien lo demuestra Muller (1972), son complementarias, en el sentido de que si bien las inequidades sociales pueden ser la causa de una movilización violenta, no son suficientes para que efectivamente la violencia tenga lugar, pues es necesario que los grupos disidentes detecten las oportunidades que ofrece el contexto político. Regímenes que no son tan represivos como para inhibir la acción colectiva, pero que tampoco abren canales institucionales efectivos de participación política, tienen una alta probabilidad del estallido de movilizaciones violentas. Más recientemente Hegre et al (2001) también encontraron evidencia cuantitativa que sugiere que los regímenes parcialmente democráticos tienen una alta probabilidad de inicio de guerras. Igualmente, Goodwin (2000) y White (1989), en sus estudios de caso, señalan que la débil represión estatal y la falta de flexibilidad política empujan a los grupos de oposición hacia una revuelta armada. La perspectiva de las oportunidades políticas se acerca al concepto de Lipset (1987) y Huntington (1968) en el sentido en que la eficacia del Estado para mantener el orden y su capacidad para manejar los conflictos mediante canales institucionales son definitivos para que las quejas de la sociedad no se manifiesten en acciones violentas y en un permanente desafío al gobierno y al régimen. Otros trabajos académicos discuten sobre el papel de las oportunidades políticas en el surgimiento de las guerras, como por ejemplo: Gamson (1975); Jenkins y Perrow (1977); Snyder y Tilly (1972); McCarthy y Zald (1977) y Tarrow (1989), entre otros.

buscar recursos alternativos. La extorsión a las explotaciones de recursos naturales como el petróleo, las plantas alucinógenas o las gemas, se convirtió en la fuente para mantener la insurgencia. En algunos países los conflictos armados internos continuaron, y en otros surgieron al desintegrarse el bloque soviético³⁶. Además muchas guerras estuvieron asociadas con conflictos étnicos³⁷.

El nuevo contexto político internacional y las nuevas formas de financiación de las guerras internas produjeron una discusión sobre las motivaciones de los insurgentes. Collier (2000, 2001) iniciaría un acalorado debate al preguntarse si las guerras contemporáneas son originadas por la codicia o por los agravios³⁸. En una situación en donde las ideologías se debilitan y los rebeldes se convierten en proveedores de seguridad privada para empresarios legales e ilegales de los recursos naturales en Estados colapsados, las insurgencias se verían motivadas más por el enriquecimiento que por las reivindicaciones sociales. Reno (2002) asegura que este es el caso de las insurgencias de Nigeria, Sierra Leona y la antigua Yugoslavia. Allí los rebeldes no producen cambios sociales debido a su interés en los recursos, pues se ha demostrado que además su lucha contra el régimen fue reemplazado por alianzas con los políticos que antes quisieron derrocar³⁹.

El inesperado desenlace de las guerras civiles contemporáneas se explica por los cambios institucionales de la postguerra fría. Algunos autores desarrollarían esta hipótesis. Le Billon (2001, 2003), por ejemplo, asegura que las reformas de finales de los años ochenta y noventa consistentes en desregulación, privatización y democratización, fragmentaron los gobiernos y debilitaron los Estado-nación. Estos procesos de cambio se retroalimentarían negativamente con la inserción de algunos países en desarrollo a los mercados globales de drogas alucinógenas, blanqueo de dinero y gemas, donde los grupos

³⁶ Para una discusión sobre las nuevas y viejas guerras, véase: Kaldor, M. (2007). *New and Old Wars*. Stanford University Press; también: Kalyvas, S. (2001). *New and old civil wars*. *World politics*, 54(1), 99-118.

³⁷ Véase: Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). *Ethnicity, insurgency, and civil war*. *American political science review*, 97(01), 75-90.

³⁸ Véase: Collier, P. (2000). *Rebellion as a quasi-criminal activity*. *Journal of Conflict Resolution*, 44(6), 839-853. Collier, P (2001) 'Economic causes of civil conflict and their implications for policy' pp.143-162 in Crocker, Hampson and Aall, (ed) *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press. Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). *Greed and grievance in civil war*. *Oxford economic papers*, 56(4), 563-595.

³⁹ Reno, W. (2002). *Armed Rebellion in Collapsed States*. *Special Issue State Formation in Comparative Perspectives*. *Southeast Asian Studies*, 39(4), 584-603.

armados insurgentes y contrainsurgentes estarían involucrados. La mayor competición política que produjo la democratización llevó a las élites a instrumentar a los grupos armados ilegales en la disputa por el poder. Estas alianzas ocasionarían un fenómeno generalizado de “criminalización de la política” en los países con guerras internas⁴⁰.

La perspectiva de los conflictos armados internos basados en la codicia, ha sido utilizada como marco de análisis para estudiar el caso de Colombia. Por ejemplo, Sánchez y Chacón (2006)⁴¹ demuestran que el crecimiento y la expansión geográfica de las guerrillas y grupos armados de contrainsurgencia durante las últimas décadas siguen una lógica de búsqueda de recursos y de disputa por el control de los municipios más ricos en recursos fiscales y naturales. Según los autores, tal patrón coincide con la descentralización de finales de los años ochenta. Esta situación ha ocasionado, como lo indica Chacón (2013), la captura de los gobiernos locales por parte de los grupos armados no estatales. Estos, al ser dependientes de rentas, utilizan la violencia para someter a las administraciones municipales, las cuales ahora tienen una gran autonomía en el gasto público⁴².

Las dinámicas recientes del conflicto armado interno en Colombia (uno de los más prolongados en el mundo) ocasionó la formación de instituciones informales que se envuelven en categorías que autores como Peñate (1999)⁴³, Eaton (2006)⁴⁴, Rubio (2002)⁴⁵ y Aguilera (2014)⁴⁶ denominan como “clientelismo armado”, “cogobiernos” y “contra-Estados”. Nuevas reglas de juego estructurarían la forma de obtener el poder político y la producción y distribución de bienes y servicios públicos en los municipios con presencia de grupos armados ilegales. ¿Qué consecuencias para el desempeño de los

⁴⁰ Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political geography*, 20(5), 561-584. Véase también: Le Billon, P. (2003). Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*, 15(4), 413-426.

⁴¹ Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. En: Sanín, F.G & Wills, M.E (Eds.). *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Editorial Norma.

⁴² Chacón, M. L. (2013). In the Line of Fire: Political Violence and Decentralization in Colombia. EDGS Working Paper, 15, Equality Development and Globalization Studies (EDGS), Northwestern University. -

⁴³ Véase: Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. Documento de trabajo N. 15, CEDE, Universidad de los Andes.

⁴⁴ Eaton, K. (2006). The downside of decentralization: Armed clientelism in Colombia. *Security Studies*, 15(4), 533-562.

⁴⁵ Rubio, M. (2002). Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. Universidad de los Andes, documento CEDE, núm. 2002-17.

⁴⁶ Aguilera, M. (2014). Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003). Bogotá: IEPRI.

gobiernos municipales tuvo la incorporación de estas instituciones informales? La bibliografía de las guerras internas, tanto mundial como nacional, no responde a esta pregunta. Los académicos se han ocupado fundamentalmente de las causas de las guerras civiles, y menos de sus consecuencias. En los últimos años, sin embargo, investigadores han venido estudiando los impactos en el desarrollo económico⁴⁷, pero poco se conoce de las consecuencias institucionales de los conflictos⁴⁸.

Recientemente Arjona y Chacón (2013) contribuyen en la discusión de los legados de la violencia política en las institucionales⁴⁹. Estos autores encontraron una asociación entre la tasa histórica de asesinatos políticos, en municipios durante la etapa de competición por el control territorial entre paramilitares y guerrilleros y una mayor oferta de candidatos con antecedentes criminales en las elecciones locales. Este resultado estaría indicando una tendencia en las zonas de conflicto armado interno hacia la criminalización de los políticos como bien lo observó Le Billon (2003) y Collier (2011) para una variedad de naciones con guerras civiles⁵⁰. No obstante, los académicos de esta corriente aún no investigan qué consecuencias tiene la violencia política sobre el desempeño de los gobiernos subnacionales. Sobre este asunto se espera contribuir en esta tesis doctoral.

⁴⁷ Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford economic papers*, 51(1), 168-183.
Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M., & Strand, H. (2012). Development consequences of armed conflict. *World Development*, 40(9), 1713-1722.

⁴⁸ Blattman, C., & Miguel, E. (2010). Civil war. *Journal of Economic Literature*, 3-57.4.3

⁴⁹ Arjona, A., & Chacón, M. (2013). The Impact of War on the Quality of Local Governance: Evidence from Colombia. In American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, August.

⁵⁰ Collier, P. (2011). Wars, guns and votes: Democracy in dangerous places. Random House.

2. Legado de la violencia política: hipótesis y métodos de análisis

2.1 Hipótesis central de la investigación

Hasta aquí hemos presentado una síntesis del conocimiento acumulado sobre los conflictos armados internos y los vacíos existentes para resolver el problema de investigación. En este apartado se esboza una hipótesis de las consecuencias del conflicto armado interno sobre el desempeño de los gobiernos municipales, construida a lo largo del presente texto, específicamente en la parte II.

Para empezar, esta investigación parte de la hipótesis de que las diferencias en el desempeño de los gobiernos municipales se explica, además de los otros factores, y manteniéndolos bajo control, por la violencia política que tuvo lugar entre 1988 y 2006. Esto implica dilucidar la relación existente entre violencia política y desempeño gubernamental. La presencia de un conflicto armado interno en un país es por sí solo un indicador de mal desempeño del gobierno⁵¹. La pérdida del monopolio de la fuerza se asocia con estados fracasados⁵². Sin embargo, esto no invalida la importancia de conocer cómo influyen las guerras civiles sobre el rendimiento de los gobiernos subnacionales, por varias razones: primera, porque el conflicto armado interno en Colombia se presenta localizado geográficamente. Segunda, porque la capacidad estatal para mantener el monopolio de la coerción es una responsabilidad del nivel central de gobierno, por tanto las variables dependiente e independiente son diferentes.

Cinco pilares edificaron el argumento de la hipótesis que se plasma ampliamente en la parte II de esta tesis. El primero desarrolló los fundamentos teóricos de la lógica de la violencia y los objetivos de los actores armados en la guerra de guerrillas. En este tipo de guerras los grupos de oposición interna ejercen la violencia con el propósito de derrocar al Estado y conformar uno nuevo. Para ello sus objetivos operacionales son expulsar al Estado de amplios territorios y conformar gobiernos propios en estos espacios “liberados”. Esto último conlleva establecer normas y sanciones. La violencia sobre

⁵¹ Véase: Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), págs 220-246.

⁵² Véase: Haken, N., Messner, J. J., Hendry, K., Taft, P., Lawrence, K., & Umaña, F. (2013). *The Failed States Index 2013*. The Fund for Peace.

funcionarios y colaboradores del Estado y la violencia sobre la población civil para lograr su obediencia suele ser la lógica detrás de sus actos.

El segundo pilar consistió en ubicar el anterior fundamento teórico, al caso de estudio, y establecer el horizonte temporal en función de los objetivos de la investigación. Se resalta que el conflicto colombiano es uno de los más prolongados del mundo. De una confrontación de baja intensidad (en los años sesenta y parte de los setentas), en las siguientes tres décadas la guerra interna escaló y tuvo su culmen en los años ochenta, lo que coincidió con la apertura democrática, la descentralización político-fiscal y las bonanzas originadas en la explotación de recursos naturales en zonas periféricas del país. La competición por el control de la población de amplios territorios en la búsqueda de recursos fue la lógica principal detrás de la guerra entre paramilitares y guerrilleros. Las alianzas de estos grupos armados ilegales con políticos fueron centrales en la conformación de cogobiernos clientelistas basado en la amenaza armada, lo que derivó a un cambio en las reglas de juego de la democracia local. Estos arreglos informales se materializaron en violencia contra dirigentes políticos contrarios, líderes de organizaciones sociales y población civil entre 1988 y 2006. La expulsión del Estado por parte de las guerrillas también hizo parte de la lógica de la violencia en momentos históricos puntuales y en espacios geográficos determinados.

El tercer pilar: la lógica geográfica de la violencia. Al observar las diferencias en la intensidad de la violencia entre los municipios fue útil para establecer si aquella explica el desigual desempeño entre los gobiernos. Los municipios con características con disponibilidad de recursos (como coca, petróleo, oro, carbón, oleoductos), además de ser parte de corredores del narcotráfico y/o zonas fronterizas, registraron la más intensa violencia sobre la población civil.

El cuarto pilar: la definición del concepto y medida de desempeño de los gobiernos municipales. Al examinar los diferentes enfoques, se adoptó el concepto de *capacidad administrativa*, el cual permite evaluar el desempeño de los gobiernos con base en el cumplimiento de ciertas condiciones que se consideran las más adecuadas para lograr un alto rendimiento en el uso de los recursos. En otras palabras, la capacidad administrativa predice el desempeño del gobierno y se define como el manejo adecuado de los recursos humanos, tecnológicos y financieros. La ventaja frente a otros enfoques consiste en que

permite atribuirle solo al gobierno los resultados de la gestión, pues de este depende de manera directa del uso adecuado de los recursos.

El quinto pilar explora los mecanismos de transmisión del conflicto sobre el desempeño de los gobiernos municipales. La violencia política modificó los incentivos de los gobernantes locales por tres vías: 1) restricción de la competencia política, 2) erosión del capital social y 3) pérdida de soberanía impositiva. Las reglas de juego informales que se construyeron en la dinámica del control territorial de los grupos armados ilegales, rompieron la conexión entre rendición de cuentas electoral y la evaluación del desempeño de los gobernantes: al no tener la presión de la sociedad civil organizada, los alcaldes no tuvieron el incentivo de invertir en capacidad administrativa. En definitiva la disputa por el control de la población entre los grupos armados ilegales, destruyó el acervo de capital social existente y formó una clase política caracterizada por un *ethos* mafioso y patrimonialista. Sin duda, estas secuelas de la guerra dejaron una impronta sobre el desempeño futuro de los gobiernos municipales.

2.2 Métodos y técnicas de la investigación

La presente investigación, que es del tipo histórica y explicativa, tiene un propósito tanto teórico como empírico. El componente teórico (esbozado en el apartado anterior y es ampliamente desarrollado en la parte II de esta tesis), vincula el concepto de *violencia política y su lógica*, con el de *desempeño de los gobiernos municipales*. Para ello nos hemos valido de varias fuentes y técnicas de investigación, a saber: la interpretación de la bibliografía nacional e internacional sobre el conflicto armado en Colombia; el análisis de entrevistas realizadas por medios de comunicación a actores protagónicos del conflicto, artículos y noticias de prensa y sentencias legales.

En la comprobación de la hipótesis central se empleó una regresión lineal multivariada de corte transversal. El modelo explicativo tiene una variable dependiente y unas variables independientes. La primera es el desempeño municipal: se optó por el enfoque de capacidad administrativa, cuyo año de observación es 2007, cuando inicia un periodo constitucional de gobierno para todos los municipios. Se parte de la hipótesis de que la capacidad administrativa de ese año depende del pasado. En ese entonces la desmovilización paramilitar había terminado y las guerrillas estaban debilitadas; es decir,

ya había cesado, la competición por el territorio entre estos grupos armados ilegales. ¿Qué dejó ese proceso?, y ¿cómo afectó la capacidad administrativa? Hemos definido como hipótesis central que la capacidad administrativa de los municipios se explica por el legado que dejó la violencia política entre 1988 y 2006, la cual correspondió al periodo en que los grupos armados ilegales se disputaron fuertemente el control de los municipios.

Por lo anterior, la variable independiente central del modelo explicativo es la *violencia política*. Luego de observar la lógica de la violencia se escogieron varios tipos que indican los arreglos informales para dominar territorios durante el periodo 1988-2006. Los indicadores empleados en la operacionalización de esta variable y la fuente de los datos se consignan en parte III de la tesis. En la relación de esta con la variable dependiente se encuentran otras que se consideran como intervinientes y que según la bibliografía son variables explicativas del desempeño gubernamental. Estas son: *competición política* y *capital social*. Ambas son analizadas en la parte II con base en estudios anteriores y sirvieron para entender los mecanismos de transmisión de la violencia sobre el desempeño municipal.

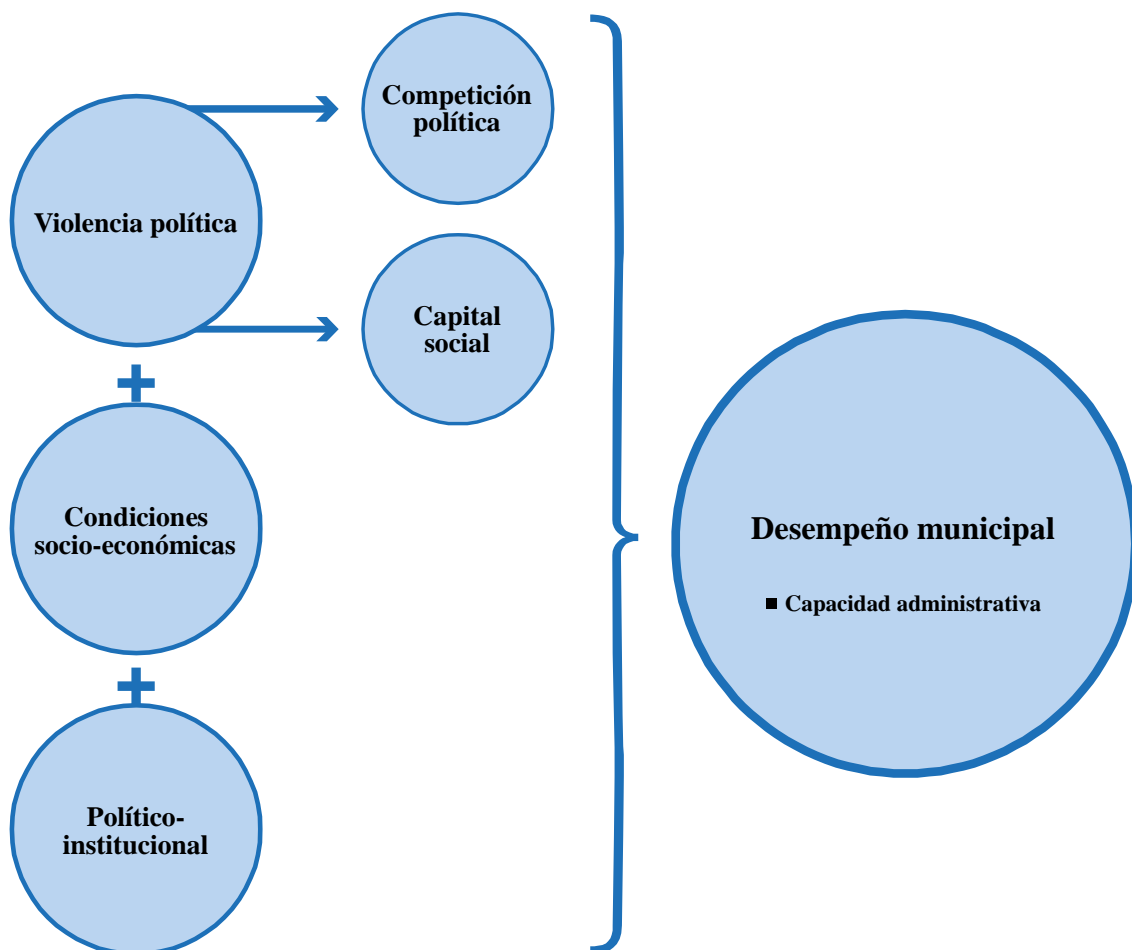
Las variables de control del modelo, que también explican la variable dependiente, son las relacionadas con las condiciones socioeconómicas de la población y las variables político- institucionales. En la parte III se presenta la operacionalización de estas variables y el origen de los datos. La Figura 1 ilustra la relación entre la variable dependiente y las independientes.

Adicionalmente, se utilizaron técnicas de análisis espacial en el componente de la geografía de la violencia política. Se empleó un sistema de información geográfica (SIG) que delimitó y clasificó cada uno de los datos almacenados en el software de análisis espacial ArcGIS. Los datos utilizados fueron suministrados por diversas entidades que elaboran bases de datos sobre diferentes temáticas. Estos fueron procesados en un sistema cartográfico referenciado sujeto a coordenadas globales específicas y finalmente entregados gráficamente en un formato de impresión que contiene las herramientas del *software* mencionado.

Es el momento de hablar de los casos. Se tomaron en estudio a todos los municipios del país, es decir 1098. Se consideró que el análisis de unos cuantos casos no permite hacer

generalizaciones acertadas sobre el fenómeno que se quiere explicar. Como bien dijo Sartori (2002), los estudios de caso, si bien permiten entender las particularidades y los detalles, pueden ser sobrevalorados, y no es seguro extrapolarlos a los demás casos⁵³.

Figura 1. Relación variables independientes y variable dependiente



2.3. Estructura de la tesis

Además de esta primera parte, que trata sobre aspectos relacionados con el diseño de la investigación, esta tesis está compuesta por dos más. La segunda parte da respuesta a los principales interrogantes de la investigación doctoral: ¿Se observan diferencias en la distribución municipal de la violencia que pudieran explicar el desigual desempeño entre

⁵³ Sartori, G. (2002). La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales. Fondo de Cultura Económica: México.

los gobiernos? ¿De qué forma la violencia política afectó a los gobiernos de los municipios durante el periodo de la competencia por el dominio territorial entre guerrillas y paramilitares? Esta parte la conforman los capítulos del 3 al 6.

El capítulo 3 establece las bases teóricas para analizar el conflicto armado interno colombiano. Para ello, se hace mención a los conceptos de los *conflictos armados internos* y *la violencia política*. Además se revisan las teorías sobre la lógica de la violencia en la guerra de guerrillas y la geografía de la guerra.

El capítulo 4, de carácter introductorio, permite aproximarnos a la naturaleza, a los antecedentes, a la evolución del conflicto armado interno colombiano, así como al contexto socioeconómico y político que explica la prolongación de la guerra después del colapso del bloque soviético. Adicionalmente, este capítulo contribuye con la definición del periodo de la violencia en que nos centramos en este estudio. Se presenta en el capítulo 5 el modelo de dominio territorial de guerrillas y paramilitares y sus repercusiones en cuanto a la producción de violencia y su lógica. También, se puntualiza la forma que adoptó la articulación del control territorial de los grupos armados ilegales con los gobiernos municipales. En cifras se analiza la evolución de las masacres, asesinatos, desplazamiento forzoso y violencia contra los dirigentes y funcionarios públicos que produjo el conflicto armado durante el periodo 1988-2006, así como la variación geográfica de la violencia. En el capítulo 6 se desarrolla argumentativamente la principal hipótesis de esta investigación y se plantean las primeras intuiciones sobre la relación entre violencia política y desempeño municipal.

La tercera parte está compuesta por cuatro capítulos. En el séptimo se examinan las diversas perspectivas conceptuales de desempeño gubernamental y se escoge una opción que se ajusta a los objetivos de la investigación. Además, se contextualiza la operación de la gestión de los recursos de los gobiernos municipales a la luz de las instituciones existentes. Finalmente, se muestran las disparidades en el desempeño entre municipios. En el capítulo octavo se discute la importancia de otras variables que explican el desempeño municipal, las cuales se incorporan en el modelo estadístico presentado en el capítulo 9 cuyo resultado confirma las hipótesis. Finalmente, en el capítulo 10 se presentan las conclusiones de la investigación.

PARTE II. VIOLENCIA POLÍTICA Y SUS CONSECUENCIAS

“La guerra es la continuación de la política por otros medios”

Carl Von Clausewitz

3. Conflictos armados internos y violencia

En este capítulo se da respuesta a las siguientes preguntas: ¿qué es un conflicto armado interno?; ¿Cómo se ejerce la violencia en los conflictos armados internos de guerra de guerrillas? ¿Cuál es la lógica de la violencia en este tipo de conflictos armados y su relación con el territorio? ¿Cuáles son los determinantes geográficos que explican que en unos territorios se instale la guerra y en otros no?

Las respuestas teóricas a estos interrogantes, apoyan el análisis del conflicto armado interno y la violencia en los municipios colombianos que se desarrolla a lo largo de esta parte de la tesis. Este capítulo está dividido en tres secciones. En la primera se hace una revisión de las conceptualizaciones y los distintos tipos de conflictos armados internos para luego centrar la atención en el tipo de conflicto que se lleva a cabo en Colombia: la guerra de guerrillas, en la segunda parte se caracteriza la violencia en la guerra de guerrillas y finalmente, en la tercera, se estudia la lógica geográfica de las guerras civiles.

3.1 Conflicto armado interno y la guerra de guerrillas

De acuerdo con definición de Gleditsch et.al. (2002: 619) un conflicto armado interno es:

Un conflicto de intereses impugnada, referido al gobierno o al territorio, o ambos, donde el uso de la fuerza entre las dos partes da como resultado al menos 25 muertes en combates al año. De estas dos partes, por lo menos una es el gobierno de un Estado. Un Estado se define como aquel que controla un territorio determinado, cuya soberanía es reconocida a nivel internacional por otros Estados soberanos.

Según estos autores un conflicto armado interno se produce entre el gobierno de un Estado y grupos de oposición interna, sin la intervención de otros Estados. El conflicto de intereses de las dos partes puede ser de dos tipos según Gleditsch et.al (2002): del gobierno (tipo de sistema político, la sustitución del gobierno central, o el cambio de su composición) o del territorio (la secesión de un Estado para conformar otro Estado). Es

decir, la disputa armada interna puede tener como objetivo: lograr el control del Estado para modificarlo, o crear un nuevo Estado soberano a partir de la secesión de un territorio.

El Derecho Internacional Humanitario (Convenio de Ginebra de 1949) también establece la definición de los conflictos armados internos: “son aquellos en los cuales se presentan hostilidades entre las fuerzas armadas gubernamentales y grupos armados no gubernamentales o entre esos grupos únicamente”. Un conflicto armado interno se distingue de otros tipos de violencia de baja intensidad, como por ejemplo los disturbios, los motines o los actos de sabotaje; en él, las acciones de los insurrectos son de tal intensidad que es necesario la intervención de las fuerzas militares del Estado, y más no de la policía como en esos otros casos de violencia política. La otra diferencia es que los grupos no gubernamentales que participan en un conflicto interno disponen de fuerzas armadas, lo cual significa que deben estar organizadas en estructuras de mando y tener capacidad para mantener combates militares⁵⁴.

Es necesario indicar la existencia dentro de los conflictos armados internos diferencias entre ellos que ameritan una tipología como la propuesta por Kalyvas (2009:2) que distingue tres tipos básicos de lo que él denomina “tecnologías de la rebelión”, estas son: convencionales, irregulares y simétricas no convencionales. La guerra convencional se libra por una “intervención militar directa o a través de frentes bien definidos o por el choque de las columnas armadas; una forma común de confrontación en ese contexto es el gran conjunto de batallas entre ejércitos opuestos organizados en formaciones de batalla”⁵⁵.

Las guerras irregulares, también llamadas “guerrillas”, al contrario de las convencionales, no implican una simetría entre los bandos en conflicto. Los rebeldes tienen una menor capacidad militar que las fuerzas del Estado, por lo que la confrontación es indirecta. Este tipo de guerra civil se caracteriza por los combates indirectos tales como emboscadas y

⁵⁴ CICR. Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario? pág. 3.

⁵⁵ En el convenio de Ginebra se utiliza el término de conflicto armado interno, en cambio el término guerra civil no tiene existencia jurídica. Sin embargo, para efectos de este trabajo estos conceptos se utilizan como sinónimos.

asaltos. La guerra de Independencia en España (1807-1814) fue irregular, y fue en esa guerra donde se introdujo el término “guerrilla” al léxico de la guerra⁵⁶.

Las simétricas no convencionales son guerras en que las fuerzas estatales y los insurgentes son igualmente débiles. Este tipo de guerra es característico de Estados en que su fuerza militar es extremadamente pobre pues no cuentan con el equipamiento y la organización suficiente para enfrentar a los insurgentes de manera sistemática, encontrándose frente a estos últimos en igualdad de condiciones. A menudo están asociadas a las guerras primitivas o pre-modernas⁵⁷.

A continuación, nos centraremos en la guerra irregular o guerrilla, ya que es el tipo de conflicto interno que se libra en Colombia⁵⁸. La guerra irregular, según Kalyvas (2009: 203), es el tipo de guerra predominante después de la Segunda Guerra Mundial y es el momento cuando se estructura su identidad. Según este autor, tres eventos históricos le dan forma a este tipo de guerra civil. El primero, es la guerra civil China (1927-1950), en donde la guerrilla de la mano de su ideólogo Mao Tse-Tung la convirtió en un instrumento para los revolucionarios, al ofrecerles a partir de su experiencia, unas bases teóricas y una doctrina.

El segundo evento, fue la transformación de los partidos comunistas en organizaciones con una fuerte base campesina, cuya forma de alcanzar el poder (mediante la guerra de guerrillas), se convirtió en una alternativa a la movilización de masas y a las protestas urbanas. Los comunistas en el contexto de la experiencia de Yugoslavia, Grecia, China o Vietnam, entre otros, se convirtieron en usuarios de la guerra irregular como parte de su conocimiento y de sus técnicas de guerra. Y el tercer evento histórico fue la Revolución Cubana (1958-1959), cuya experiencia ofreció otra razón para creer en la eficacia de esta técnica de guerra, donde se dio una revolución por combatientes guerrilleros y la derrota de una autocracia apoyada por Estados Unidos⁵⁹.

⁵⁶ Kalyvas, S. (2009). El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009. Colombia Internacional, (70), pág. 198.

⁵⁷ Ibídem., pág. 198.

⁵⁸ Cubides, F. (2008). Colombia: las lógicas de la guerra irregular y la resistencia civil. Polis. Revista Latinoamericana, no. 19; Rangel, A. (1999). Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. América latina hoy: Revista de ciencias sociales, (23), 29-36

⁵⁹ Kalyvas, op. cit., pág. 204.

A estos tres factores se debe que la guerra irregular o guerra de guerrillas predominara después de la Segunda Guerra Mundial, y por su puesto por el apoyo del bloque soviético y sus aliados en el contexto de la Guerra Fría. Incluso asegura Kalyvas (2009: 205) que las guerras civiles prácticamente fueron asociadas como sinónimo de guerra de guerrillas y de guerras revolucionarias. En otro estudio de Kalyvas en coautoría con Balcells (2009), plantea que otra razón de ello, es el hecho de que entre 1944 y 1990, el 66% de las guerras civiles fueron guerra de guerrillas, y la gran mayoría de ellas y las más importantes guardaban fidelidad a la ideología marxista, impulsada por el apoyo material brindado por la URSS, China, Cuba y sus aliados a organizaciones rebeldes en todo el mundo⁶⁰.

Las guerras irregulares, son por lo general, prolongadas, son ejemplos de ellas, la Revolución China que duró veintitrés años, y el conflicto armado interno colombiano que lleva cincuenta años y aún no termina. Su duración se explica por la debilidad inicial de los insurgentes. Se requiere de un tiempo considerable para que un pequeño grupo de líderes organice un movimiento revolucionario y unas fuerzas armadas que puedan contrarrestar y dominar al oponente. Una guerra irregular es corta solo si rápidamente se llega a un acuerdo político o si el Estado logra desintegrar en una fase temprana a las organizaciones rebeldes⁶¹.

En este tipo de conflicto interno se identifican dos actores: La insurgencia o guerrilla y la contrainsurgencia o contraguerrilla. La insurgencia, según Fearon y Laitin (2003) compuesta por pequeñas bandas, se sostiene con bases de apoyo rurales. Los guerrilleros al ser vulnerables a la detención de las fuerzas militares estatales, tienen como estrategia fundamental esconderse en terrenos agrestes, con escasas o malas carreteras y distantes de los centros de poder del Estado. La existencia de una población local que pueda ser inducida a no denunciar a los insurgentes a los agentes de gobierno, ya sea mediante el miedo o por la solidaridad asociada a la coincidencia con el objetivo político de los insurgentes, es otra de las condiciones que propicia la viabilidad de la guerrilla. En este sentido, tener una base rural es un factor de éxito para las insurgencias⁶².

⁶⁰ Balcells, L., & Kalyvas, S. N. (2007). Warfare in Civil Wars. Unpublished working paper.

⁶¹ Galula, D. (2006). Counterinsurgency warfare: theory and practice. Greenwood Publishing Group. pág. 6.

⁶² Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. American political science review, 97(01), págs. 75-90

Desde el punto de vista organizativo, los grupos insurgentes poseen tres áreas: la política, la militar y la de apoyo. La primera es la más importante y subordina a las otras dos. En esta área usualmente sus miembros poseen un mayor conocimiento ideológico y motivación. El objetivo de esta área es la formación en un proceso lento pero constante de una organización política estructurada en un partido político⁶³. El área militar, en los inicios está conformada por un pequeño grupo central y luego dependiendo del éxito en el campo se expande territorialmente hasta derivar en formaciones organizadas en unidades. El de apoyo, está formada por grupos simpatizantes entre la población, los cuales proporcionan a los insurgentes la información esencial para los reclutas⁶⁴.

La campaña guerrillera comienza con emboscadas y asaltos. Los rebeldes solo se enfrentan a las fuerzas de seguridad cuando están seguros de ganar, y evitan participar en batallas campales contra las fuerzas regulares. El objetivo de las acciones es hostigar al enemigo en su propio terreno mediante ataques rápidos y sorprendidos, voladuras de instalaciones, puentes y caminos, robo de armas y provisiones. La ventaja de este método de guerra es la fácil dispersión en pequeños grupos y su habilidad para desaparecer entre la población civil, lo cual dificulta a las fuerzas armadas su neutralización⁶⁵.

Para la guerrilla es fundamental el apoyo de la población, ya que opera dentro de ella. Como decía Mao Tse- Tung, “las guerrillas deben ser a la población como son los peces en el agua”. Es decir, es su ambiente, y sin él no es posible su supervivencia. La población no solo les proporciona la comida y la información, sino también sitios donde esconderse⁶⁶. Asociado a la población, un recurso fundamental para la lucha armada es el territorio. Siendo el objetivo de las insurgencias adquirir y gobernar el territorio para constituir un Estado revolucionario, la movilización de masas en zonas “ganadas” o “liberadas” son las bases indispensables para llevar a cabo una lucha armada en condiciones de baja capacidad militar frente al Estado⁶⁷. En este sentido dominar un territorio se constituye al mismo tiempo, en objetivo y en estrategia de guerra.

⁶³ Kalyvas, op. cit., pág. 202.

⁶⁴ Afzal, M. S. (1991). *Insurgency and Counterinsurgency*. Army War Coll Carlisle Barracks Pa. pág.9.

⁶⁵ *Ibidem.*, pág. 9.

⁶⁶ *Ibidem.*, pág. 8.

⁶⁷ Kalyvas, op. cit., pág. 205.

En este tipo de guerra, es fundamental entonces, la construcción de un sistema de control de la población en un territorio. Dada la competencia por el territorio entre el Estado y la guerrilla, esta última tendrá que atacar no solo a los objetivos militares, sino también, cometer actos de violencia contra los colaboradores del enemigo, que suele estar dentro de la población civil. Otro medio para desarrollar tal sistema de dominio sobre la población, es la disuasión político – ideológica, que busca en la población civil una identificación con la lucha insurgente asociada a todo tipo de agravios, tales como el abandono institucional, pobreza, desigualdad, exclusión étnica, entre otras⁶⁸.

Una vez que la insurgencia ha tenido éxito en el control de la población, llegan a gobernar un territorio, estableciendo un nuevo orden que suplanta a las instituciones del Estado⁶⁹. Ejercen funciones como la recaudación de impuestos, la mediación de los conflictos civiles y el uso de la coerción para mantener el orden en la población objetivo⁷⁰. Cuando se llega a esta situación, es un indicador de que el Estado está perdiendo la guerra. Tal como lo afirma Fall (1998:10) al estudiar la guerra de Vietnam y 48 casos más de guerras civiles en el mundo, en que los indicadores más adecuados para establecer si un gobierno está ganando o perdiendo la guerra contra la guerrilla, no es la superioridad bélica frente a ella (aviones y armamento), sino el número de funcionarios del Estado asesinados, y si la guerrilla ha constituido un sistema de cobro de impuestos informal en múltiples territorios.

Por su parte, la contrainsurgencia, se refiere a todas las medidas adoptadas para suprimir la insurgencia. Como los rebeldes buscan erosionar y destruir al Estado, las acciones contrainsurgentes se dirigen a reforzar al Estado. Varios son los medios para ello: el control militar en las zonas afectadas, y la creación de instituciones políticas y económicas destinadas a ampliar el alcance y la influencia del gobierno y en sí en mejorar la gobernanza del Estado⁷¹.

⁶⁸ Fall, B. (1998). *Insurgency and Counterinsurgency*. Naval War College Review, 51(1), pág. 205.

⁶⁹ Galula, op. cit., pág. 10.

⁷⁰ Cfr. Ingram, H. (2013). A Four Dimensional Model of Insurgency and the Centrality of 'Perception and Polarization' to Strategic Success. *Journal Article* Aug, 23(2); Weinstein, J. M. (2006). *Inside rebellion: The politics of insurgent violence*. Cambridge University Press; Wickham-Crowley, T. (1987). *The rise (and sometimes fall) of guerrilla governments in Latin America*. En *Sociological Forum*. Kluwer Academic Publishers, p. 473-499; Mampilly, Z. (2007). *Stationary bandits: Understanding rebel governance..* PhD Dissertation in Political Science. University of California.

⁷¹ Ingram, op. cit., pág. 12.

Como el principal recurso de la insurgencia es la población, una tarea crítica de la contrainsurgencia es reducir su apoyo. El objetivo de las acciones estatales, por tanto, es el de restablecer la confianza de la población local en las instituciones legalmente constituidas, lo cual implica que las fuerzas armadas protejan el bienestar de los civiles no combatientes. De acuerdo con Killcullen (2010:121), si las medidas contrainsurgentes generan una percepción de inseguridad en la población, es poco probable conseguir su apoyo. En consecuencia, la violencia contra los civiles no combatientes por las fuerzas de seguridad, ya sea intencional o accidental, es contraproducente. Discriminar con extrema precisión las acciones contrainsurgentes dirigidas a los combatientes y de los no combatientes es crucial en esta perspectiva, y de esto depende el éxito de este objetivo. Por ser esta una guerra, la contrainsurgencia ataca con severidad a los combatientes activos ya sea por medios violentos o la captura, pero siempre protegiendo la integridad de la población civil.

En esta estrategia se trata de recuperar la legitimidad política del Estado, por ello el respeto por el Estado de derecho, es un imperativo operacional del accionar contrainsurgente, ya que permite la victoria, y en su ausencia, la brutalidad y el genocidio, si bien podrían obtener resultados positivos en el corto plazo, en el largo plazo es segura una derrota. En esta misma dirección, luego de introducir las fuerzas de seguridad local acorde con el respeto a la vida de los no combatientes, son necesarias las reformas de gobierno y de desarrollo económico y político, diseñados para romper la conexión entre los insurgentes y la población y de prevenir el surgimiento de nuevos movimientos armados⁷².

El enfoque de las medidas contrainsurgentes, sin duda, depende de la naturaleza del Estado considerado. En los Estados opresivos, se suelen implementar medidas brutales de violencia masiva para destruir las bases sociales de los insurgentes acompañados de leyes marciales; mientras por el contrario en los Estados con una tradición democrática reaccionan rápidamente con medidas que amplían la democracia como la elección popular de autoridades locales, por ejemplo⁷³.

La variación en la trayectoria de la contrainsurgencia depende también de la capacidad del Estado para enfrentar el desafío de los rebeldes. En los Estados débiles es frecuente

⁷² Killcullen, D. (2012). Counterinsurgency: The State of Controversial Art. Pág. 117.

⁷³ Ibídem., pág. 122.

la privatización de la acción contrainsurgente. Dada la baja capacidad para contrarrestar a la guerrilla, el Estado podría renunciar al monopolio del uso de la violencia de manera explícita o implícita⁷⁴. Podría abrir la posibilidad de la defensa de los civiles mediante legislación que autorice la conformación de autodefensas ciudadanas, o implícitamente, sin que tal autorización exista, el Estado podría apoyarla indirectamente ya sea por omisión, o de manera clandestina por parte de un sector estatal. A esta privatización de la acción insurgente se le suele llamar paramilitarismo. Kalyvas y Arjona (2008: 29) proponen una definición que engloba lo dicho anteriormente: “los paramilitares son grupos armados que están directa o indirectamente con el Estado y sus agentes locales, conformados por el Estado o tolerados por éste, pero que se encuentran por fuera de su estructura formal”.

En un Estado democrático, la aparición de los grupos paramilitares responde a la incapacidad del Estado de enfrentar con eficacia a la insurgencia dada una situación en que se pretende preservar una imagen de cumplimiento del Estado de derecho⁷⁵. Por ejemplo, en Colombia, el levantamiento del estado de sitio como producto de la reforma a la Constitución Política de 1991, coincidió con la aparición y el crecimiento de estos grupos armados⁷⁶.

La lógica contrainsurgente de los grupos paramilitares, es el reflejo de las acciones y de la forma de hacer la guerra de los insurgentes. Como se dijo anteriormente, el principal recurso de los rebeldes es la población local que le sirve de apoyo, por lo tanto la estrategia es retirar tal apoyo por medios violentos. Como ocurre con las insurgencias una vez establece un sistema de control de la población, los paramilitares una vez han expulsado a los guerrilleros, conforman un nuevo orden de dominio territorial paralelo a las instituciones estatales que incluye el cobro informal de impuestos y la regulación de la vida cotidiana de la población.

⁷⁴ Melo, J. O. (1990). Los paramilitares y su impacto sobre la política. Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80. Bogotá: Iepri y Tercer Mundo. pág. 475.

⁷⁵ Kalyvas, S., & Arjona, A. (2008). Paramilitarismo: una perspectiva teórica. En: Rangel, A. El poder paramilitar. Bogotá: Planeta. Fundación Seguridad y Democracia. pág. 29.

⁷⁶ Valencia, A. (1998). Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional. Cali: Universidad del Valle, pág. 125.

En el marco de este análisis, se reconoce entonces, la existencia de tres actores: los guerrilleros, los paramilitares y las fuerzas militares, los cuales compiten por el territorio, dando como resultado una fragmentación de la soberanía⁷⁷. Para lograr la hegemonía territorial, los actores en conflicto ejercen la violencia en una lógica funcional a sus propósitos políticos. La Figura 2 resume los objetivos y las acciones de guerra de cada uno de los actores.

Figura 2. Insurgencia y contrainsurgencia

INSURGENCIA	CONTRAINSURGENCIA ESTATAL	CONTRAINSURGENCIA PARAMILITAR
Objetivo: Desestabilizar al Estado; y dominio de la población y el territorio.	Objetivo: Restablecer la legitimidad del Estado y el monopolio de la coerción.	Objetivo: Arrebatar el dominio territorial a la guerrilla.
<u>Acciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Asaltos y emboscadas. • Voladura de instalaciones, puentes y caminos. • Robo de armas y provisiones. • Violencia contra funcionarios del Estado (expulsión del Estado). • Cobro informal de impuestos y coerción. 	<u>Acciones</u> <ul style="list-style-type: none"> • Control militar. • Buena gobernanza. • Creación de instituciones políticas y económicas para ampliar la influencia del Estado. 	<u>Acciones</u> <ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de colaboradores de la insurgencia. • Cobro informal de impuestos y coerción. • Colaboración directa y/o indirecta con el Estado.

Fuente: Elaboración propia, con base en Ingram (2013), Galula (1998) y Fall (2006).

3.2 Violencia en la guerra de guerrillas

De acuerdo con Nieburg (1963:3) la violencia política se define “como actos de perturbación, destrucción y lesiones, cuyo propósito, selección de daños y víctimas, puesta en escena y efecto poseen una significación política y tienden a modificar el comportamiento de los protagonistas en una situación de negociación que tiene consecuencias para el sistema social”.

⁷⁷ Kalyvas, S. N. (1998). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. *Sociology*, 24, 243-252.

En su definición Neiburg, asocia los actos de violencia hacia la negociación, lo cual restringe a que toda acción agresiva de los actores en conflicto desencadenará en acuerdos entre las partes. Esta es una generalización que no se cumple a cabalidad. Por ejemplo los actos de violencia producidos en un golpe de Estado que conducen al derrocamiento del gobierno o el de un conflicto armado interno en donde los rebeldes se toman el poder, no aplicaría en esta definición.

Huntington entiende la violencia política: “a la violencia que se diferencia de la violencia internacional (o, más correctamente, interestatal) en que al menos un participante no es un gobierno y que se diferencia de la violencia criminal en que está diseñado para afectar la composición o el funcionamiento del sistema político⁷⁸. En las definiciones de Huntington (2006) y de Neiburg (1963) coinciden en que la intencionalidad de la violencia consiste en la afectación del sistema político. Además las dos definiciones se asimilan a los conflictos armados internos u otro tipo de violencia política. De allí que Kalyvas (2010: 38) asegure que este término carece de autonomía conceptual. Lo interesante para puntualizar en este apartado, sin embargo, consiste en que en cada tipo, la violencia se ejerce de manera distinta y con una racionalidad específica⁷⁹. En el caso en que nos ocupa utilizaremos los aportes de éste último autor en su obra seminal de “la lógica de la violencia en la guerra civil” para establecer un marco de referencia de la violencia en la guerra de guerrillas.

Stathis Kalyvas es de los pocos o quizá el único autor contemporáneo, que ha prestado atención a cuáles son los propósitos y cómo se produce la violencia en las guerras civiles. Como bien lo recalca en sus obras, las guerras civiles han sido estudiadas en sus causas y consecuencias, pero ha sido un campo descuidado el estudio de la lógica que lleva implícita la violencia en ellas. Por este motivo, me voy a permitir “abusar” de sus aportes sobre este tema.

Como ya se dijo el control de la población en un territorio es uno de los objetivos de las insurgencias. Para ello es necesario lograr la soberanía sobre el territorio. Como primera medida las guerrillas expulsan de manera violenta a los representantes del Estado ya sea

⁷⁸ Huntington, S. P. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press. pág. 5.

⁷⁹ Se distinguen tipos de violencia política como disturbios, motín, golpe de Estado, guerra civiles, entre otras.

a los agentes formales, como la policía, etc, y a los agentes informales, tales como los colaboradores e informantes que suelen ser civiles. Cuando alcanzan la hegemonía en el territorio, utilizan la violencia como un medio para mantener el control sobre la población. En estas condiciones, los civiles suelen ser objeto principal y deliberado de la violencia.

La violencia adopta la forma de medio para lograr la obediencia de los civiles en un territorio, y por lo tanto moldea el comportamiento individual adjuntando un costo al incumplimiento de las normas establecidas por el grupo armado hegemónico, es decir es la sanción impuesta por la infracción a las reglas. Habíamos puntualizado, sin embargo, que el sistema de control territorial en este contexto de guerra, los grupos armados también acuden a la simpatía de los civiles asociada a la identificación política – ideológica de su causa. Este aspecto es como lo afirma Kalyvas (2010), un recurso que con la dinámica del conflicto armado interno especialmente cuando la confrontación se ha recrudecido, está menos presente.

La violencia además de castigar al infractor del orden establecido, también tiene la intención de producir terror o miedo extremo a los observadores que se identifican con la víctima, de tal forma que se perciban así mismos como víctimas potenciales en el futuro. La violencia tiene aquí una función comunicativa del costo a asumir por la desertión o la desobediencia al actor político, y por consiguiente busca disuadir a los civiles de los comportamientos desviados. Es decir, “la violencia tiende a ser tanto retrospectiva, en su intención de castigar una acción que ya ha tenido lugar, como prospectiva en su finalidad de disuadir una acción futura similar por parte de otra persona”⁸⁰.

Un papel fundamental en la identificación de los desertores lo cumple el informante. Este agente que hace parte de la población civil, es vinculado a la causa del actor político por una estructura de incentivos ya sea por la disposición de beneficios materiales y no materiales, o por una fuerte simpatía a la causa política. Kalyvas (2010) afirma que la información que aportan estos agentes algunas veces no está ligada a los objetivos del conflicto, sino que está sesgada por las propias emociones e intereses de estos. El poder de señalar al enemigo, suele ser utilizado por estos individuos de manera oportunista para

⁸⁰ Kalyvas, S. (2010). La lógica de la violencia en la guerra civil. Madrid: AKAL. pág. 27.

obtener venganza o ajustes de cuentas con vecinos y conocidos o para obtener ganancias materiales. El comportamiento de estos agentes suelen caer por tanto en riesgo moral.

Por lo anterior, en las guerras civiles la violencia se produce de manera conjunta: por los informantes y los actores armados, por varias razones: en primer lugar, por la necesidad de evitar la violencia masiva o indiscriminada. El uso de esta modalidad de violencia es ineficaz en las guerras civiles, porque puede ser contraproducente. En la guerra como se compite por la población una violencia brutal sobre los civiles puede empujarla hacia el campo contrario. En segundo lugar, la información que suministran los civiles permite ejercer la violencia para obligar de manera eficiente a que los individuos colaboren y cumplan con las normas, pues permiten con la identificación de los desertores, que la violencia haga las amenazas creíbles.

La variación de la violencia en función de la soberanía territorial y la información disponible, es otro de los aportes de Kalyvas (2010). Una de las características de las guerras irregulares, es el colapso del monopolio de la violencia, de tal forma que en esta situaciones se divide el territorio nacional entre aquellas zonas en que el gobierno tiene el control; en las áreas en las cuales los insurgentes dominan hegemonícamente; y las zonas en las que se lucha por el control, es decir las zonas disputadas. Estas tres situaciones constituyen dos tipos generales de soberanía: segmentada y fragmentada. “La soberanía será segmentada cuando dos actores políticos o más ejerzan una soberanía completa sobre partes distintas del territorio del Estado. Será fragmentada cuando dos actores políticos o más ejerzan una soberanía limitada sobre la misma parte del territorio del Estado”⁸¹.

En las zonas en donde un actor político es soberano, afirma Kalyvas (2010) es de esperar que la violencia se ejerza de manera limitada o selectiva. En estas áreas el actor político tiene control sobre la población y dispone de información suficiente para identificar a los desertores y prevenir la deslealtad. Cuando la soberanía es fragmentada, es decir dos actores políticos comparten soberanía sobre la misma área, podemos decir que es un área en disputa por el total control territorial. Aquí la violencia se ejerce de manera distinta. Aunque los actores en competencia procuraran evitar el uso de la violencia masiva, el

⁸¹ Ibídem., pág. 123.

empleo de ella dependerá de la existencia o no de información sobre los colaboradores del enemigo. En ausencia de información lo más probable es que la violencia sea masiva y ejercida por el actor que no tiene soberanía sobre la porción del territorio que quiere obtener para sí.

En función de los anteriores aportes y para hacer operativo el concepto de violencia para este estudio, es conveniente distinguir la variedad de sus manifestaciones junto con la lógica que envuelve estos actos en un conflicto armado interno como el de guerra de guerrillas. Para ello se emplea la clasificación de Zimmermann (2013) que distingue dos tipos de violencia: La violencia contra los objetos tales como objetos físicos e instituciones, y la violencia contra las personas⁸².

Aplicado al tipo de conflicto armado interno que ocupa esta investigación, la guerra de guerrillas o guerra irregular, la violencia física es empleada por los rebeldes en función de un objetivo. De acuerdo con Galula (2006: 23), la destrucción o atentados físicos contra objetos e instituciones, tales como la destrucción de puentes, caminos, infraestructura energética, sedes del gobierno, viviendas, quema de vehículos, etc, es una práctica común de las insurgencias con el objetivo de minar la autoridad del gobierno, a través del trastorno del orden público. Estos actos catalogados como terroristas, además buscan debilitar la economía, y por lo tanto generar descontento en la población.

La violencia contra las personas, por su parte, puede distinguirse en dos tipos: violencia masiva o indiscriminada y violencia selectiva. Las masacres y el desplazamiento forzoso, son modalidades de violencia catalogadas como masivas e indiscriminadas; mientras que los asesinatos, los secuestros y las amenazas individuales, se constituyen en violencia selectiva. Los grupos armados apelan a la violencia selectiva o masiva e indiscriminada según las circunstancias como ya se mencionó.

La masacre es una modalidad de violencia masiva e indiscriminada que se utiliza por lo general cuando dos grupos armados se encuentran en disputa por el territorio y la población⁸³. La masacre que se define como el asesinato de varias personas en un mismo

⁸² Zimmermann, E. (2013). *Political Violence, Crises and Revolutions* (Routledge Revivals): Theories and Research. Routledge.

⁸³ Kalyvas, S. N. (1998). *Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil*. op.cit., pág. 14.

acto, tiene como finalidad expulsar a la población que supone colabora con algún grupo armado⁸⁴.

El desplazamiento forzoso o destierro, es otra forma de violencia masiva que utilizan los grupos armados con el fin de expulsar de un territorio a la totalidad de la población civil señalada como colaboradora del enemigo. Mediante la amenaza de muerte y la destrucción del entorno físico y simbólico de la población, el grupo armado ordena la desocupación del territorio. En la lógica de la guerra de guerrillas dada la importancia estratégica de la población, esta práctica tiene como finalidad “secar el mar donde los insurgentes nadan como peces”⁸⁵.

Los asesinatos usualmente están dirigidos hacia un grupo selecto de personas señalado colaborador de un grupo armado, tales como funcionarios públicos, militantes políticos, colaboradores e informantes, etc. Considerado como un tipo de violencia selectiva, busca comunicarle a la población el costo de colaborar con el grupo armado rival⁸⁶.

Los secuestros, son utilizados para forzar el comportamiento deseado del que ejerce esta práctica. La detención de una persona se suele hacer con el objetivo de obtener dinero a cambio de su libertad, u otro tipo de moneda de cambio, como por ejemplo: presionar al gobierno para la liberación de presos políticos, o la renuncia a un cargo o candidatura de elección popular⁸⁷.

⁸⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Informe General. Bogotá.

⁸⁵ Kalyvas, S. N. (1998). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil op.cit., pág. 23.

⁸⁶ Centro Nacional de Memoria Histórica, op.cit., pág. 53.

⁸⁷ Ibídem., pág. 65.

3.3 La geografía de los conflictos armados internos

En los conflictos armados internos de guerra de guerrillas los grupos armados estatales y no estatales luchan por la hegemonía del espacio geográfico⁸⁸. Esta lógica conduce a que unos territorios sean gobernados por el Estado y otros por la insurgencia, dando como resultado una fragmentación de la soberanía estatal. ¿Qué explica el interés de los insurgentes en dominar ciertos territorios y no otros? ¿Por qué ciertos territorios de un país son escenario de guerra y otros por el contrario gozan de la hegemonía estatal? Estas preguntas resaltan la importancia de la geografía para entender las guerras civiles. En la bibliografía del tema se examinan una serie de variables que determinan la localización del conflicto tales como: topografía, zonas distantes de la capital, población excluida, recursos naturales y capacidad estatal.

Existe un conjunto de trabajos que atribuyen a la topografía como un factor que explica la localización de grupos insurgentes. Por ejemplo Fearon y Laitin (2003) y Collier y Hoeffler (2004), demuestran que los países con terrenos montañosos predicen la aparición de conflictos. Este hallazgo es compatible con la lógica de la guerra de guerrillas, en la que los rebeldes por su debilidad bélica deben esconderse de las autoridades, y las áreas montañosas, boscosas y selváticas de difícil acceso son perfectas para cumplir con este objetivo. Collier y Hoeffler (2004: 570) encontraron que países en guerra tienen en promedio el 25% de territorio montañoso, en contraste con los países pacíficos que solo tienen en promedio el 15% en áreas de montaña.

Las zonas distantes de la capital del país también son lugares favorables para las insurgencias. Como el objetivo de los conflictos de guerra de guerrillas es el de gobernar un territorio, el asentamiento de los grupos armados no gubernamentales alejados de la capital del país, aumenta las probabilidades exitosas de los rebeldes para establecer un gobierno propio⁸⁹. Herbst (2014) argumenta que el poder de un gobierno disminuye en lugares lejanos de la capital sede del gobierno, especialmente si se dispone de malas carreteras que conectan la capital con los centros de población. Los sitios que no hacen

Kalyvas, S. N. (1998). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil, op.cit., pág. 27.

⁸⁹ Buhaug, H., & Gates, S. (2002). The geography of civil war. *Journal of Peace Research*, 39(4), 417-433.

parte del *hinterland* de la capital por tanto son propensos a la aparición de organizaciones rebeldes.

El argumento subyacente de la lejanía de la capital, consiste en que el alcance de las fuerzas militares gubernamentales está limitado por la distancia. Las regiones remotas y escasamente pobladas son más difíciles de controlar, ya que las fuerzas gubernamentales se enfrentan a obstáculos logísticos significativos asociados al transporte de tropas y equipos en áreas de difícil acceso. Además los altos costos están vinculados también con el bajo conocimiento del ambiente local y la probable falta de apoyo de la población⁹⁰.

Por su parte, la presencia de grupos étnicos predice el surgimiento de conflictos asociados a una polarización de las identidades⁹¹. Un gran número de guerras civiles están motivadas por tales divisiones, por lo general los grupos insurgentes luchan por la obtención de una porción de la nación para conformar un estado autónomo, conduciendo así a una secesión territorial. Collier y Hoeffler (2004), demostraron solo cuando el porcentaje de población étnica oscila entre 45-50%, la variable etnicidad se relaciona positivamente con el conflicto. Probaron además, que las guerras separatistas suelen aparecer en aquellos países en donde los grupos étnicos se encuentran concentrados en una región específica.

También el hecho de que en una región se concentre población agraviada por razones socioeconómicas, como exclusión económica y marginación también es un factor de la geografía humana que favorece las oportunidades de reclutamiento y de apoyo o colaboración de la población civil. Coinciden las zonas alejadas con poblaciones rurales excluidas de los beneficios del desarrollo y de los bienes públicos del Estado. Para Herbst (2014) la concentración geográfica de población campesina en grandes áreas distantes y desintegradas del desarrollo nacional puede ser un buen predictor de posiciones rebeldes asociadas a sus objetivos políticos.

⁹⁰ Herbst, J. (2014). *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. Princeton University Press.

⁹¹ Cfr. Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford economic papers*, vol. 56, no 4, p. 563-595. Fearon, J. D., & Laitin, D (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American political science review*, 97(01), 75-90.

La frontera de un país vecino es otra de las variables que explica el asentamiento de los grupos rebeldes. Estas zonas proporcionan varias ventajas: además de ofrecer un lugar alejado del control de las fuerzas armadas gubernamentales, en las fronteras, los rebeldes consiguen las armas y comercializan los recursos naturales que explotan como drogas ilegales y gemas⁹². Además en las fronteras como son propensas al contrabando, los grupos armados pueden aprovechar esta ventaja de localización para controlar estas zonas y extraer recursos por esta actividad⁹³.

La ubicación de recursos naturales es otro factor que favorece a las organizaciones insurgentes. Las guerras surgen y prosperan cuando se cuentan con fuentes de financiación, especialmente, en aquellas zonas en donde se explotan recursos naturales saqueables. Como afirma Le Billon (2001: 569), como las actividades asociadas a los recursos naturales (por ejemplo, petróleo) tienen una localización fija, los empresarios no pueden elegir la localización de la extracción de este combustible, pues los yacimientos solo se encuentran en unos pocos lugares y es imposible trasladarlos, por lo tanto a fin de mantener el acceso a los recursos y proteger sus inversiones, se ven obligados a pagar las extorsiones “a los que están en el poder”. Por este motivo, las regiones con recursos naturales son susceptibles a la aparición de grupos armados ilegales.

La probabilidad de saqueo de los recursos naturales por parte de los actores de la guerra, sin embargo, depende de la ubicación geográfica. Cuando la explotación está más cerca de la capital de un país, es más fácil que el Estado controle la seguridad del área⁹⁴, por lo tanto se reducen las oportunidades de los rebeldes para usufructuar los ingresos de los recursos. La aparición de este factor geográfico en la explicación de la guerra, ha sido recientemente incorporada en la bibliografía de los conflictos. Esto debido a que desde la década del noventa del siglo XX, los grupos armados han basado la financiación de sus actividades en los ingresos provenientes de los recursos naturales como petróleo, madera, gemas, coca, en sustitución de la desaparición del patrocinio de la Guerra Fría⁹⁵.

⁹² Buhaug y Gates, op.cit.

⁹³ Giustozzi, A. (2009). Señores de la guerra y actores regionales. Vanguardia dossier, (31), 32-35.

⁹⁴ Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political Geography*, 20(5), 561-584.

⁹⁵ Véase: Collier, P., & Hoeffler, A. (2005). Resource rents, governance, and conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625-633.

Weinstein (2006) demuestra que en las zonas con mayores recursos naturales la violencia es mucho más intensa que en otros territorios en donde carecen de esos recursos. En un estudio de tres casos, demostró que en estos lugares los grupos armados ilegales suelen emplear la violencia masiva y menos la violencia selectiva. Por el atractivo de oportunidades de obtener ingresos altos, los grupos armados se disputan el control de estos territorios. Además asegura, que los objetivos de las insurgencias se distorsionan, el horizonte temporal se acorta y se erosiona el compromiso de invertir en objetivos políticos de largo plazo, como el de mantener el apoyo de la población y la construcción de bases políticas duraderas. Los abusos contra la población civil se generalizan en estas zonas, como el reclutamiento forzado de niños, el saqueo de propiedades de civiles y el uso del terror para controlar los territorios. Además del empleo de relaciones clientelares autoritarias con los dirigentes locales⁹⁶.

Por último, la capacidad estatal es otro de los factores que inciden sobre la localización del conflicto, y cuya incorporación en la literatura, al igual que la teoría de los recursos naturales, es reciente. Varios autores coinciden en que la topografía, la diversidad étnica y población excluida, las fronteras y la explotación de recursos naturales por sí solos no son factores suficientes, aunque si necesarios, para la aparición de los conflictos civiles en una región determinada⁹⁷. Si el Estado controlara su territorio en terrenos inaccesibles, canalizara los recursos a la inversión pública y transformara la diversidad de la población en una comunidad integrada, los anteriores factores no ejercieran una influencia significativa sobre la aparición de grupos de oposición interna. Demostraciones empíricas confirman esta condición subyacente⁹⁸.

En esta bibliografía se suele definir a la capacidad del Estado como el grado en que las entidades gubernamentales ejercen sus actividades y controlan los recursos del

⁹⁶ Véase: Weinstein, J. M. (2006). *Inside rebellion: The politics of insurgent violence*. Cambridge University Press.

⁹⁷ Véase entre otros: Hendrix, C. S. (2011). Head for the hills? Rough terrain, state capacity, and civil war onset. *Civil Wars*, 13(4), 345-370. Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285; Sobek, D. (2010). Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, 47(3), 267-271.

⁹⁸ Fjelde, H., & De Soysa, I. (2009). Coercion, Co-optation, or Cooperation? State Capacity and the Risk of Civil War, 1961—2004. *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 5-25. Fearon, J. D., & Laitin, D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, 97(01), 75-90.

territorio⁹⁹. Este concepto está asociado concretamente a la capacidad militar, extractiva y de justicia del Estado. Cuando el ejército nacional y la policía que son las instituciones represivas no tienen la fuerza suficiente, sus miembros están mal entrenados y capacitados para disuadir y hacer costosa la rebelión, el monopolio de la fuerza se pierde fácilmente, igualmente ocurre en los casos de baja capacidad para la detención y el enjuiciamiento de los insurgentes.

Cuando las instituciones estatales de seguridad, soberanía interna y justicia fallan o están ausentes, no solo favorece el surgimiento de grupos rebeldes, sino también la formación de los gobiernos de facto de las insurgencias. En los estados débiles, es común que las instituciones gubernamentales estén presentes solo en el núcleo político y casi ausente en las zonas extrarradio con precarias vías de acceso¹⁰⁰. El abandono estatal de las zonas periféricas representa a los rebeldes una oportunidad para conformar sus gobiernos propios, al ofrecer a la población las funciones mínimas estatales como son seguridad y justicia a cambio de contribuciones monetarias asimilables a los tributos. En situaciones de prosperidad de actividades económicas relacionadas con las explotaciones de recursos naturales en estas periferias, los grupos armados insurgentes se fortalecen por la gran capacidad de extraer de allí ingresos que en condiciones normales lo haría el Estado derivado de su poder impositivo¹⁰¹. La capacidad estatal y su variación geográfica en el territorio de un país explican, por tanto, la localización del conflicto civil.

En síntesis, ciertas condiciones de la geografía física, humana e institucional brindan a los rebeldes ventajas para desarrollarse y conformar sus gobiernos de facto. Podríamos decir entonces que ciertas regiones ofrecen “oportunidades geográficas” a los insurgentes, y determinan el surgimiento y la prolongación de los conflictos en el territorio. Más adelante, observaremos las diferencias en la intensidad de la violencia entre municipios, en función de sus características geográficas.

⁹⁹ Véase: Fjelde, H., & De Soysa, I., op.cit; Hendrix, C. S. (2011), op.cit.

¹⁰⁰ Herbst, J, op.cit. -

¹⁰¹ Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political geography*, 20(5), 561-584.

3.4 Conclusión

Un conflicto armado interno surge por una disputa de intereses entre el Estado y grupos armados no gubernamentales, ya sea para obtener el gobierno y modificar su régimen político, o para formar otro Estado a partir de un territorio escindido (Gleditsch et.al, 2002). Un conflicto armado interno de guerra de guerrillas es una guerra prolongada que tiene como finalidad la toma del poder nacional, lo cual es alcanzado estratégicamente mediante la acumulación del dominio de territorios del Estado. En la guerra de guerrillas, los actores armados en conflicto, disputan la población en un territorio mediante distintas modalidades de violencia. La guerra se instala en ciertos territorios con unas características específicas en donde las insurgencias tienen las oportunidades geográficas para establecer sus actividades, tales como la compra de armas, la extracción de recursos y el dominio de una población con una baja influencia del Estado.

Con este marco teórico se analizará el conflicto armado interno en Colombia con fin de entender cuáles han sido las consecuencias de la violencia política sobre el desempeño de los gobiernos municipales. En los siguientes capítulos se presentan los antecedentes del actual conflicto, el contexto y el comportamiento de la violencia en los diferentes municipios del país.

4. El conflicto armado interno en Colombia

El conflicto armado interno en Colombia es uno de los más antiguos del mundo. Hasta la fecha han transcurrido cincuenta años desde que los grupos guerrilleros se proclamaron enemigos del Estado. En el momento en que escribo este texto, el gobierno nacional y la principal guerrilla del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo (FARC-EP) están a punto de culminar un largo proceso de negociación para finalizar el conflicto con esta insurgencia, y la otra guerrilla que aún se encuentra en armas, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), está a punto de acordar una agenda con el gobierno para dar inicio a un proceso similar. Del análisis de este largo recorrido del conflicto armado interno, se ocupa este capítulo. En él se presentan sus antecedentes, sus etapas y el contexto económico, social y político que acompañó la prolongación de este conflicto, cuando se esperaba en los años noventa, al caer los sistemas comunistas en el mundo, la desmovilización de todas las guerrillas.

4.1 Antecedentes del conflicto armado interno en Colombia

Colombia desde que inició como república independiente en 1819 ha tenido serias dificultades para mantener la paz al interior de su territorio. En efecto, el siglo XIX fue testigo de nueve guerras civiles y cincuenta conflictos de carácter regional y local¹⁰². Luego de cerca de cuarenta años de tranquilidad social en el siglo XX, en 1946 irrumpió un conflicto de carácter partidista conocido como La Violencia, que terminó en 1958 gracias a un acuerdo político entre las partes en disputa, y que dejó los embriones de otro nuevo conflicto, el que se encuentra vigente en la actualidad.

La Violencia (1946-1958), se produjo por una disputa por el poder del Estado entre los partidos liberal y conservador. Luego de la tranquilidad por la terminación de la guerra de Los Mil Días en el año 1902 (que en esencia fue una lucha partidista), el sistema político colombiano se caracterizó por la alternancia en el poder entre los dos partidos tradicionales. De una larga hegemonía conservadora hasta el año de 1930, los liberales

¹⁰² Deas, M. (1995). Canjes violentos: Reflexiones sobre la violencia política en Colombia. En: Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia. Bogotá: Fonade, págs.1-86

gobernaron hasta el año de 1946. Durante el gobierno conservador de Mariano Ospina Pérez (1946-1949), se polarizaron las fuerzas entre los dos partidos. Tres elementos conducen al desencuentro entre los partidos tradicionales: la pretensión de los conservadores de excluir a los liberales de las instituciones del Estado y conformar así una hegemonía; por las pugnas de los partidos por el poder local bajo condiciones de violencia y de fraude electoral entre 1946 y 1947; y el nombramiento en los directorios de los partidos a líderes con los discursos ideológicos más extremos¹⁰³.

Estos tres elementos condujeron a que se rompiera la coalición bipartidista del gobierno. A los pocos días de la ruptura entre los dos partidos, fue asesinado el líder liberal Jorge Eliecer Gaitán en 1948; este hecho condujo a una insurrección en Bogotá que se extendió por todo el país. Los liberales apoyaron huelgas laborales, y se organizaron en fuerzas de resistencia y en guerrillas; por su parte los conservadores hicieron una purga de liberales en la policía, para convertirse luego en una policía política. En 1949 se adelantaron las elecciones presidenciales, y en protesta por la represión, los liberales se abstuvieron de participar en la convocatoria electoral, decisión tomada luego del intento de asesinato de su candidato, Dario Echandía, atentado en que resultó muerto su hermano¹⁰⁴.

El 27 de noviembre de 1949 resultó elegido a la Presidencia de la República sin ninguna oposición, el conservador Laureano Gómez. El presidente conservador, expulsó a los liberales de todos los cargos del gobierno y cerró el congreso. La represión oficial se organizó en contraguerrillas conservadoras (guerrillas de paz) y en bandas de terror y grupos paramilitares (los pájaros). Estos grupos con el apoyo de las autoridades conservadoras, y en especial de la policía y del poder judicial, asesinaron a los jefes liberales de resistencia, aterrorizaron a la población liberal y desalojaron forzosamente de sus tierras a campesinos¹⁰⁵.

El resultado de esta violencia política fue la muerte de cerca 200.000 personas con devastadoras consecuencias en el mantenimiento del orden social¹⁰⁶, lo que condujo en

¹⁰³ Oquist, P. (2010). Quiebre parcial del Estado. En: Orjuela, Luis (compilador). El Estado en Colombia. Bogotá: Ediciones Uniandes. pág. 150.

¹⁰⁴ Ibídem, pág. 168.

¹⁰⁵ Ibídem, pág. 192.

¹⁰⁶ Guzmán, G., & Fals Borda, O.; & Umaña, E. (1982). La violencia en Colombia, volumen I. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pág. 88.

1953 a que los partidos tradicionales apoyaran un golpe militar liderado por el general Gustavo Rojas Pinilla. Durante el gobierno militar (1953-1957) se declaró una amnistía general para todos los que participaron en actos de violencia, con lo cual se logró la desmovilización de la guerrilla liberal. Sin embargo, la violencia aunque más reducida, volvió a manifestarse en la represión estatal hacia grupos guerrilleros que no entregaron las armas, especialmente aquellas guerrillas de orientación comunista íntimamente asociadas a las luchas por la tierra; en masacres de estudiantes en Bogotá; y la participación de grupos paramilitares (los pájaros) en actos de violencia con fines de enriquecimiento personal¹⁰⁷.

La represión militar se extendió hacia los liberales y conservadores, en una pretensión del general Rojas Pinilla de perpetuarse en el poder e imponer sus políticas populistas, ideología no bien vista por los partidos políticos tradicionales. Esta situación provocó que estos se unieran para derrocar al gobierno militar mediante la realización de un paro cívico general que tuvo cuatro días de duración. En 1957 cae el régimen militar y se conforma una Junta Militar, cuyas funciones consistieron en guiar una política de transición hacia un gobierno de coalición de conservadores y liberales, conocida como Frente Nacional¹⁰⁸.

El Frente Nacional fue un acuerdo entre los liberales y conservadores que tuvo como propósito solucionar la disputa por el poder entre estos partidos, y de alguna otra forma excluir a terceros de la contienda por el poder del Estado. El acuerdo consistió en que los cargos de gobierno en el país fueran divididos paritariamente entre las dos colectividades tradicionales, y la presidencia se rotaría entre los dos partidos. En cada periodo presidencial había elecciones dentro del mismo partido que le correspondía en turno. La vigencia de este acuerdo, comprendió 16 años desde 1958 hasta 1974.

Algunos autores interpretan a La Violencia como una simple disputa partidaria por el poder burocrático del Estado, en una coyuntura en que el este crecía en tamaño e influencia sobre las actividades económicas¹⁰⁹. Estar en el poder significaba no quedar excluido de los beneficios del Estado, dado que había un arraigo en la cultura política del

¹⁰⁷ Oquist, op.cit., pág. 202.

¹⁰⁸ Ibídem., págs. 203-205.

¹⁰⁹ Pecaut, D. (2012). Orden y violencia: Colombia 1930-1953. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit, pág. 632.

país hacia el favorecimiento exclusivo de las políticas estatales a los partidarios del grupo político en el poder. En el clientelismo¹¹⁰, la exclusión y la pretensión de conformación de hegemonías políticas están la raíz del conflicto partidista¹¹¹.

Los intereses en juego en la lucha partidista incluían una lista amplia de beneficios para los que estuvieran en el poder: subsidios de crédito a agricultores y ganaderos, asistencia técnica, descuento de impuestos, y lo más importante tal vez, el respaldo de la policía para desalojar a los colonos y la influencia política en los estrados judiciales en las disputas de tierras¹¹². La influencia política se constituía en un capital relacional indispensable para emprender cualquier tipo de actividad y acumular recursos económicos y políticos. Este comportamiento político característico de esta época, vendría a configurarse en un factor que explica la incapacidad del Estado colombiano para constituirse en árbitro o mediador en los conflictos sociales, lo cual ha tenido un efecto en cadena y acumulativo a lo largo de la historia en el surgimiento de grupos armados ilegales que hoy en día gozan de dominio territorial en amplias zonas del país.

Nos referimos concretamente al conflicto por la tierra. La propiedad de la tierra históricamente ha estado concentrada, debido a que la distribución inicial desde el nacimiento del país como Estado-nación se caracterizó por la adjudicación de baldíos a pocas personas en grandes extensiones de tierra. En efecto, una vez que el país logró la independencia del imperio español, se efectuó un cambio en las instituciones; se abolieron los regímenes especiales de propiedad de los resguardos indígenas y los bienes de la iglesia. Estas tierras que pasaron al Estado, fueron subastadas a comerciantes y a grupos financieros; y los baldíos fueron vendidos para sufragar deudas de guerra¹¹³. Las siguientes cifras refleja la repartición inequitativa de la tierra durante el siglo XIX: el 73% de la tierra quedó en manos de beneficiarios en predios de más de 1000 hectáreas; los títulos de menos de 100 hectáreas representaron apenas el 11% de las tierras concedidas y las repartidas en parcelas de 100 a 1000 hectáreas, el 16% del total. Además,

¹¹⁰ Para una interpretación sobre La Violencia en Colombia alrededor del clientelismo, véase: Schmidt, S. W. (1974). La Violencia revisited: The clientelist bases of political violence in Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 6(01), 97-111.

¹¹¹ Oquist, op.cit., pág. 65.

¹¹² Ibídem., pág. 45.

¹¹³ Reveiz, Edgar (1989). *Democratizar para sobrevivir*. Bogotá: Poligrupo. pág. 47

terratenientes surgidos de esta repartición, usurparon tierras públicas para alterar los límites a la concesión de baldíos y ampliar así sus posesiones¹¹⁴.

Las necesidades de tierra de la población se suplieron por la colonización de zonas por fuera de la frontera agrícola. Sin embargo, estos procesos de colonización generaron conflictos entre terratenientes y colonos; los primeros usurpaban estas tierras de manera violenta para luego darlas en arriendo. Por el auge de la exportación del café, en las primeras décadas del siglo XX, la mano de obra escaseaba. Ante esta situación los hacendados expulsaron a los colonizadores para convertirlos en jornaleros¹¹⁵.

Los conflictos por la tierra obligó al gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo a impulsar una reforma agraria (Ley 200 de 1936), que consistía en otorgar derechos de propiedad a los campesinos siempre y cuando demostrasen la explotación de las tierras por un tiempo de cinco años, incluso en tierras con títulos de propiedad. Los resultados de la política, ocasionó el efecto contrario, ya que los terratenientes temiendo la pérdida de las tierras, expulsaron a los campesinos, y convirtieron sus fincas agrícolas en ganadería extensiva para evitar el empleo de mano de obra que más adelante podría reclamar para sí la propiedad de la tierra¹¹⁶.

Los colonos quedaron desprovistos de representación política, debido a la adhesión de los partidos comunista y socialista al partido liberal en cabeza del presidente Alfonso López Pumarejo. El “Lopismo” intentó canalizar el descontento social del campo, pero también los conflictos laborales en las ciudades, vinculando a estos partidos y a los sindicatos al partido liberal, sin embargo, en el siguiente gobierno liberal en cabeza del presidente Eduardo Santos (1938-1942), se efectuó una contrarreforma agraria, con el apoyo de organizaciones conformadas por caficultores y latifundistas liberales que pretendían eliminar los estímulos que había dado el gobierno a la revolución social del campo¹¹⁷.

Empero, es en el gobierno del propio López Pumarejo (1942-1945), al ser electo de nuevo como presidente de la república, cuando se efectúa una revisión significativa de la Ley

¹¹⁴ Ibídem., pág. 50.

¹¹⁵ Oquist, op.cit. pág. 53.

¹¹⁶ Ibídem., pág. 125.

¹¹⁷ Pecaut, op.cit., págs.136-308.

200 de 1936. Ante las presiones de los propietarios de tierras organizados ya en la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se modificó sustancialmente la ley a favor de los terratenientes¹¹⁸. El intento de dirimir el conflicto agrario en el primer gobierno de López Pumarejo, diluido por la presión de los intereses de los terratenientes, marcó una impronta en la capacidad del Estado para arbitrar y regular los distintos intereses de la sociedad. En adelante, este conflicto se exacerbó y fue condicionado a su no tramitación por la destrucción parcial del Estado que supuso el otro conflicto: el de los partidos políticos tradicionales¹¹⁹. Cuando estalla La Violencia en 1946 y más adelante con la ruptura de la coalición bipartidista en 1948, el Estado pierde toda eficacia para resolver disputas, pues todas las instituciones dejaron de funcionar, y el monopolio de la fuerza se perdió por el surgimiento de las guerrillas liberales y los grupos represivos del gobierno conservador; además de la ilegitimidad de la policía y los órganos judiciales, los conflictos de todo tipo dejaron de ser canalizadas por las instituciones estatales.

La disputa por el poder político entre conservadores y liberales en las regiones, produjo un despojo masivo de tierras¹²⁰, pues esta última tenía una significación política. Los grupos armados de ambos partidos buscaban con la expulsión de campesinos con una adscripción distinta a su partido, eliminar al contrincante para preparar la base electoral local y nacional en las convocatorias entre 1946 y el año 1950 respectivamente, situación que los latifundistas aprovecharon para recuperar a la fuerza las tierras perdidas por la titulación a colonos y aparceros¹²¹. De acuerdo con el investigador Paul Oquist (1978: 53), los latifundistas llegaron a despojar durante esta época cerca de dos millones de hectáreas, el 11% de la frontera agrícola. El desplazamiento masivo de campesinos de las tierras particularmente de la cordillera occidental dio origen a distintos asentamientos en terrenos baldíos de varios departamentos del país¹²².

¹¹⁸ Pecaut (2012), interpreta estos cambios de política del partido liberal, y más concretamente de la forma de gobernar de López Pumarejo en su segundo mandato, atribuido a un viraje en la forma de concebir al Estado. Del Estado interventor y de árbitro de los conflictos sociales en el primer gobierno, pasó a un Estado corporativista, en el segundo mandato, que cogobierna con los gremios económicos. Ver: Pecaut, op.cit., pág. 632.

¹¹⁹ Oquist, op.cit., pág. 52.

¹²⁰ Centro Nacional de Memoria Histórica, op.cit. pág. 113.

¹²¹ Martínez, M. E. P. (2011). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. Cuadernos de desarrollo rural, (51).

¹²² Lozano, F., & Osorio, E. (1996). Población rural desplazada por violencia en Colombia. Cuadernos de Desarrollo Rural, 36, 7-26.

La Violencia, dejó entonces como legado una mayor concentración de la propiedad de la tierra¹²³ y la expulsión de los campesinos a zonas despobladas y de difícil acceso, conformándose así una colonización desprovista de presencia estatal. Esta situación desencadena en una oportunidad política y al mismo tiempo en una oportunidad geográfica para la insurgencia que más adelante se conformaría en grupos armados organizados bajo los preceptos de guerra de guerrillas y de movimientos revolucionarios¹²⁴.

El conflicto agrario no tuvo una tramitación institucional exitosa. Si bien el gobierno liberal de López Pumarejo, logró que este problema social entrara en el sistema político, su solución fue disuelta por los intereses de la clase terrateniente. Sin embargo, otros canales institucionales hubiesen sido posibles. Esto es, con la participación política de un partido que representara los intereses de colonos y campesinos. En este caso el partido comunista, que estuvo apoyando su causa desde los años 20 y 30 del siglo XX, empero, su efectiva participación en las políticas gubernamentales, no fue posible dado que este partido fue debilitado por los liberales mediante la cooptación de sus principales dirigentes¹²⁵, y finalmente a su total inoperancia durante la coalición bipartidista del Frente Nacional (1958-1974) que excluía a terceros partidos políticos de toda participación en las diferentes ramas del poder público, el ejecutivo, legislativo y judicial¹²⁶.

A su imposibilidad de darle un trámite institucional, el conflicto por la tierra adoptó canales no institucionales, que se fueron configurando desde *La Violencia* con las autodefensas campesinas, y más adelante con las guerrillas de orientación comunista. Las autodefensas campesinas fueron asentamientos de colonos promovidos por el partido comunista en tierras baldías en los departamentos de Tolima, Cundinamarca y Meta, las cuales fueron atacadas por los distintos gobiernos en el marco de las políticas de la Guerra Fría, represión que más adelante justificaría su conversión a una guerrilla comunista.

¹²³ Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma.

¹²⁴ En la sección 5.3 se ampliarán aspectos centrales de los determinantes geográficos del conflicto armado en Colombia.

¹²⁵ Pecaut, op.cit., pág. 150.

¹²⁶ El acuerdo bipartidista del Frente Nacional estableció la alternancia de la presidencia de la república entre liberales y conservadores, la distribución equitativa de ministerios y burocracia en las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial) y la distribución igualitaria de las curules parlamentarias hasta 1968. Véase Reveiz (1989). op.cit., pág 85.

En efecto, durante el gobierno militar del general Rojas Pinilla, en su ofensiva política y militar en contra del partido comunista que incluyó la ilegalización del partido, se presentaron en 1955 operativos militares contra un núcleo de campesinos comunistas en el Municipio de Villarrica (Departamento del Tolima). Ante esta situación el partido comunista ordenó la evacuación a los campesinos hacia otras zonas como el río Duda, Ariari, Guayabero y El Pato, lo que dio origen a nuevos núcleos agrarios, en ellos los campesinos se organizaron en torno a la tierra y defensa armada ante una potencial amenaza de ocupación de latifundistas¹²⁷.

Otro de los intentos por disolver estas organizaciones campesinas llamadas por el gobierno como “repúblicas independientes”, ya con el apoyo de los Estados Unidos en un programa enmarcado en la Guerra Fría, fue la operación militar en 1964 a uno de los sitios más emblemáticos, Marquetalia (Tolima). Sin embargo, la consecuencia de estas acciones militares provocó la aparición de nuevos núcleos campesinos en Tolima, Cundinamarca, Meta, Caquetá y Cauca, y lo más importante, la conformación de lo que se denominó el Bloque Sur, la organización guerrillera que dos años más tarde tomaría el nombre del principal grupo guerrillero en la actualidad, las Fuerzas Armadas Revolucionarias –FARC-. La constitución de este grupo guerrillero vino acompañada de un programa agrario, que planteaba una reforma agraria que favorecería a los campesinos luego de una confiscación de la propiedad por la fuerza a latifundistas, y la devolución de tierras a comunidades indígenas¹²⁸.

Además de las FARC, otros grupos guerrilleros se constituyeron en la segunda mitad de los años sesenta del siglo XX, en respuesta a la frustración por el fracaso de la reforma agraria, a la exclusión política del Frente Nacional, y por la influencia de la Revolución Cubana. En este contexto surge en 1964 el grupo guerrillero de Ejército de Liberación Nacional (ELN) y en 1967 el Ejército Popular de Liberación (EPL). La creación de estos grupos guerrilleros definiría un nuevo conflicto armado interno.

¹²⁷ Ferro, J. G., & Ramón, G. U. (2002). El orden de la guerra: las FARC-EP, entre la organización y la política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. pág. 26.

¹²⁸ Trejos, L. (2012). La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano. *Persona y Sociedad*, 26(3). pág. 34.

4.2 Etapas del conflicto armado interno

Oficialmente el conflicto actual se inicia a principios de los años 60 del siglo XX con la aparición de grupos guerrilleros que se declararon abiertamente en contra del Estado. Los primeros quince años del conflicto fueron de muy baja intensidad; al entrar la década de los ochentas crece sostenidamente la confrontación, gracias al incremento de combatientes, al aumento de la presencia de las guerrillas en el territorio nacional y a la aparición de los paramilitares con una política clara de contrainsurgencia en los noventas, y quienes en el nuevo siglo recrudecen y complejizan el conflicto. En concreto para entender el conflicto colombiano, es necesario revisar cada una de las etapas por las que ha transitado las cuales consideramos a continuación¹²⁹:

Primera etapa. Hibernación (1964-1978)

Segunda etapa. Crecimiento sostenido (1979-1995)

Tercera etapa. Degradación del conflicto (1996-2006)

Cuarta etapa. Reacomodamiento del conflicto (2006-hasta ahora)

En los acápites siguientes se hará una síntesis de lo ocurrido en dichas etapas y analíticamente se hará mención de la dinámica del conflicto como una interacción estratégica de los distintos actores involucrados en la confrontación, tales como guerrillas, paramilitares, y el Estado tanto en sus políticas gubernamentales como las acciones de las Fuerzas Armadas; así como el contexto económico, social y político bajo el cual se efectuaron los cambios en tal dinámica de interacción.

4.2.1 Etapa hibernación (1964-1978)

Durante los años sesentas y setentas las guerrillas colombianas tenían una presencia anónima en el espectro nacional. Se ubicaron en zonas que les suponían ventajas para operar tales como zonas de colonización alejadas de las capitales de los departamentos, de geografía montañosa y selvática, y con muy baja presencia de las instituciones del

¹²⁹ El Centro de Memoria Histórica realizó una periodización del conflicto similar a la presentada en este texto. Ver: Centro de Memoria Histórica, op.cit.

Estado¹³⁰. Estas zonas que estaban compuestas por población campesina despojadas de sus tierras en la época de La Violencia, se constituyeron en la base social de apoyo de los grupos guerrilleros. En estas condiciones las organizaciones guerrilleras se convirtieron en las autoridades de facto en estas regiones. Algunos autores estudiosos del conflicto armado colombiano llaman a este tipo de zonas como de refugio¹³¹ o de retaguardia de la guerrilla¹³².

Durante este periodo actuaron los grupos guerrilleros de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias), el ELN (Ejército de Liberación Nacional), el EPL (Ejército Popular de Liberación), el M-19 (Movimiento 19 de abril). Las FARC, como ya se había mencionado en párrafos anteriores, surgieron a partir de autodefensas campesinas e iniciaron sus operaciones como guerrilla móvil en 1966. Durante este periodo esta organización actuó bajo la dirección política del Partido Comunista de Colombia (PCC) en el marco de su política de combinar todas las formas de lucha¹³³. Particularmente se ubicaron en las selvas del sur de los departamentos del Meta, Huila y Caquetá, sur de Cundinamarca, en el Norte del Cauca, Sur del Tolima, Boyacá (Puerto Boyacá-Magdalena Medio), Urabá (Antioquia) y Arauca. En 1978 ya contaban con 10 frentes guerrilleros con bases sociales campesinas colonizadoras¹³⁴.

El ELN no nació a partir de una autodefensa campesina como fue el caso de las FARC, sino como una guerrilla revolucionaria. Su primera acción militar data en 1965. En su formación convergieron corrientes liberales juveniles, sectores cristianos partidarios de la Teología de la Liberación¹³⁵, dirigentes estudiantiles y sindicales influidos por la

¹³⁰ Rangel, A. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. En: Cárdenas, M., & Rodríguez, M. Guerra, Sociedad y Medio Ambiente. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

¹³¹ Echandía, C. (1998). Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla. En: Arocha et al., Las Violencias: inclusión creciente. Bogotá: Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), págs. 35-65.

¹³² Para Rangel, las zonas de retaguardia son aquellas en donde los guerrilleros han establecido sus bases de apoyo a comienzos de su lucha. Con estas bases les permiten planear, adiestrar, recuperar y ordenar sus equipos y su gente con relativa seguridad, dado el difícil acceso de la fuerza pública en estas zonas. Véase: Rangel, A. (1999). Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. op.cit., págs. 29-36.

¹³³ Zuluaga, J. (2009). Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado. En: Velásquez, F. (Coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá: GTZ, Foro Nacional por Colombia. pág. 59.

¹³⁴ Alape, A. (1994). Tirofijo: los sueños y las montañas, 1964-1984. Bogotá: Planeta. pág. 25

¹³⁵ La teología de la Liberación fue un movimiento de la Iglesia Católica que sentó una posición frente al subdesarrollo y la desigualdad: de ir más allá de la denuncia, a una acción de masas por el cambio social. Parte de una opción ética por los pobres, el cual se le considera víctima del sistema funcional del capitalismo. Con análisis marxistas, la Teología de La liberación, considera la lucha de clases como el motor de la historia, e invita a los cristianos a ser sujetos de su propio desarrollo como proceso de auto

Revolución Cubana, y algunos campesinos que habían formado parte de las guerrillas liberales en Santander¹³⁶. Esta guerrilla se ubicó en las cercanías de los cauces de ríos Lebrija, Ermitaño y Catatumbo (Departamentos de Santander y Norte de Santander), aprovechando los núcleos de colonizaciones adelantados por campesinos desplazados por La Violencia, y la proximidad con la ciudad de Barrancabermeja (departamento de Santander) en donde se presentaron luchas sindicales en el pasado. Por contradicciones internas del grupo guerrillero, el crecimiento del grupo fue lento, en algunos casos se reducían ante las deserciones y las ejecuciones internas¹³⁷. Pronto se recuperarían en los años ochenta gracias al aprendizaje de la organización y la adaptación de las condiciones y restricciones en el campo de batalla y especialmente por su ubicación en zonas de bonanza¹³⁸.

Mientras tanto el EPL, inició actividades en 1967 en las riberas de los ríos Sinú y San Jorge (Departamentos de Córdoba y Sucre) y luego se extendió al Sur de Bolívar y Santander en la región del Magdalena Medio y los departamentos del Valle del Cauca con proyección al departamento de Chocó y Risaralda. Tenían el respaldo político del Partido Comunista de Colombia Marxista-Leninista. Este grupo se apoyaba en los movimientos agrarios y fomentaban el abstencionismo electoral como la manifestación explícita de rebelión contra el orden social vigente¹³⁹.

Es de destacar que en esta etapa, surge otro nuevo grupo guerrillero, el M-19, que nace a partir de una escisión del movimiento de la ANAPO (Alianza Nacional Popular)¹⁴⁰. Al perder esta colectividad las elecciones de 1970 ante el partido conservador y que resultó elegido Misael Pastrana Borrero, según este grupo político, bajo condiciones de fraude electoral, un puñado de dirigentes, se declaró en contra del régimen, y se alzaron en armas. Este movimiento guerrillero nació el 19 de abril de 1973, de ahí su nombre. Esta guerrilla, al contrario de las demás, fue urbana, y se diferenció ideológicamente de las otras por

redención del hombre a través de la lucha de clases. Al respecto véase Ratzinger y Bovone (1984). Teología de la Liberación. Revista Estudios Públicos.

¹³⁶ Zuluaga, op.cit., pág. 56.

¹³⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, op.cit., pág. 127.

¹³⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). El conflicto, callejón con salida: informe nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Bogotá: PNUD.

¹³⁹ Centro Nacional de Memoria Histórica, op.cit., pág. 125.

¹⁴⁰ Fue un partido político colombiano fundado como movimiento en 1961 por el general golpista Gustavo Rojas Pinilla y desaparecido en 1998. La ANAPO participó en dos convocatorias a elecciones a presidente durante el Frente Nacional, como una disidencia del bipartidismo, en 1970 y 1974. Véase Palacios, M., & Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Norma.

tener concepciones alejadas de los movimientos comunistas internacionales, y más cercanos a enfoques nacionalistas, con una simbología de lucha asociada al pensamiento del libertador Simón Bolívar¹⁴¹.

Las guerrillas en esta etapa, disponían de escasos recursos para su mantenimiento, se apoyaban regularmente en los campesinos y de manera extraordinaria se financiaban con el producto de los robos a la Caja Agraria, banco estatal con sede en cada uno de los municipios del país de la época, y el único banco en las regiones más apartadas. También se financiaban con robos a las nóminas de entidades públicas. Por la baja disponibilidad de recursos, las acciones armadas de los guerrilleros eran esporádicas y ligadas a sus zonas de origen¹⁴².

En definitiva, en esta etapa las guerrillas no representaron una amenaza real a la estabilidad del Estado, se establecieron en zonas apartadas, con una mínima influencia sobre la población, el territorio y la política¹⁴³. Aunque eran zonas apartadas y con escasa importancia para el centro político del país, estas regiones eran las adecuadas para el establecimiento inicial de las insurgencias pues contaban con ciertas ventajas geográficas tales como una población con tradiciones armadas de campesinos involucrados en la lucha por la tierra en la época de La Violencia, lugares cercanos a sectores sindicalizados y condiciones topográficas de difícil acceso pero estratégicas para el tránsito de una zona a otra¹⁴⁴.

Durante esta etapa, el Estado del Frente Nacional, implementó múltiples reformas para resolver problemas estructurales, especialmente la inequidad socioeconómica y agraria, con resultados insatisfactorios. Si bien durante estos años hubo aumentos significativos en el gasto social y en la ampliación de la cobertura educativa, las brechas entre sectores sociales no se estrechó¹⁴⁵, y por otro lado, los conflictos agrarios no cesaron con las reformas, por el contrario, como ocurrió en los años 30, los terratenientes se opusieron

¹⁴¹ Zuluaga, op.cit., pág. 30.

¹⁴² Véase: Medina, C. (1997). Violencia y lucha armada: el caso del ELN. Una historia de vida (1963-1978) (Doctoral dissertation, tesis, Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia); Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. Documento de trabajo CEDE, Universidad de los Andes, pág.15.

¹⁴³ Zuluaga, op.cit., pág. 48.

¹⁴⁴ Centro de Memoria Histórica, op.cit. pág. 73.

¹⁴⁵ Wills, M. E. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, febrero 15.

ellas, para finalmente implementar una contrarreforma agraria¹⁴⁶. Ante la imposibilidad de redistribuir la tierra, como ocurrió en la anterior reforma agraria, el crecimiento poblacional de las áreas centrales, derivó en nuevas zonas de colonización y con ello en la ampliación de la frontera agrícola en regiones con precaria presencia estatal¹⁴⁷ y la expansión de las ciudades en asentamientos de población marginada. Este patrón de ocupación del territorio, más adelante con el auge en los mercados internacionales de sustancias sicotrópicas a finales de los setenta y los ochenta, facilitaría el desarrollo de actividades y el comercio ilegal en el país de estas mercancías, y desencadenar un nuevo ciclo del conflicto.

Otra decisión estatal a mencionar de esta etapa, que marcó una impronta a la siguiente etapa del conflicto, fue la apertura desde el punto de vista legal de la creación de grupos de autodefensas integrados por civiles. La Ley 48 de 1965 abrió las puertas a la privatización de la lucha contrainsurgente¹⁴⁸, ya que autorizaba en su artículo 25 al “Ejército a formar grupos de autodefensa para contribuir al restablecimiento de la normalidad”; ese mismo decreto permitía al Ministerio de Defensa distribuir a los particulares, armas privativas de las Fuerzas Armadas¹⁴⁹. Durante esta etapa, no se acudió a este mecanismo legal, debido a que las medidas del estado de sitio facilitaban la represión estatal directa y centralizada en las fuerzas armadas.

El orden público, en esta etapa se podría caracterizar como una dominación política basada en el estado de sitio. Mientras que en la mayoría de los países de América Latina estaban bajo dictaduras militares, en Colombia se mantenía el estado de derecho, sin embargo, ya que este recurso de excepción se convirtió en permanente, en la práctica, se estaba ante un régimen que restringía las libertades públicas. El estado de sitio permitió el establecimiento de medidas restrictivas de la libertad de reunión, de circulación, de expresión, y la limitación de las libertades sindicales; así como la potestad a los militares, de detener y enjuiciar a opositores políticos, líderes sindicales y todo aquel que impulsara

¹⁴⁶ Centro de Memoria Histórica, op.cit., pág. 121.

¹⁴⁷ Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, febrero 15.

¹⁴⁸ Centro de Memoria Histórica, op.cit., pág. 115. Alvaro, M. (2013). El poder paramilitar en Colombia o de cómo los paramilitares llegaron a cooptar el estado colombiano (1980-2010). Tesis Doctoral Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.

¹⁴⁹ Uprimmy, R., & Vargas, A. (1990). La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia. La irrupción del para-estado. Bogotá: ILSA, CEREC. pág. 116.

diversas formas de protesta social. La represión estatal abierta, emanada del estado de sitio resultaba en detención y enjuiciamiento de los opositores, combinada en ocasiones, con la tortura de los capturados¹⁵⁰.

4.2.2 Etapa de crecimiento sostenido (1978-1996)

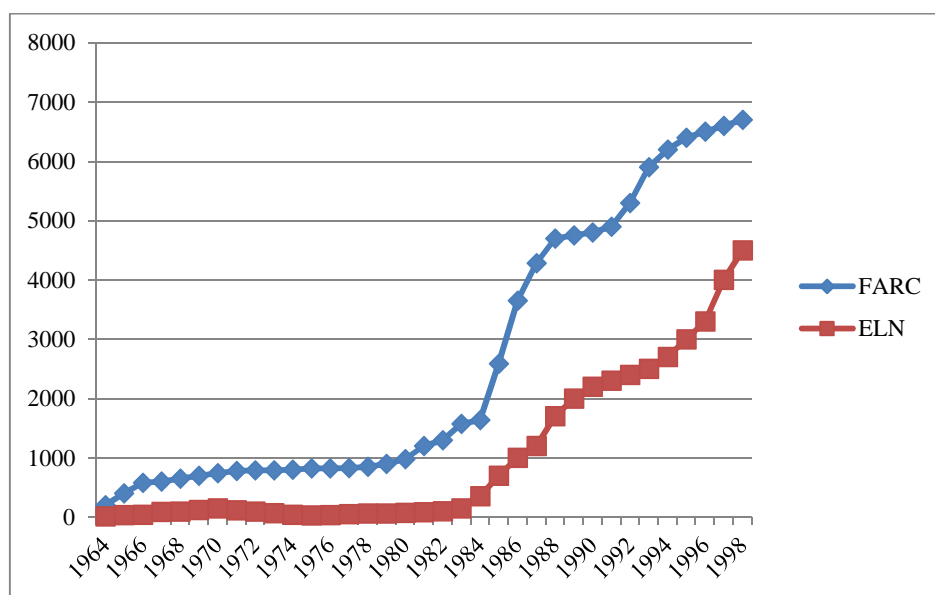
En esta etapa los grupos guerrilleros establecen de manera explícita estrategias para su fortalecimiento político y militar. En reacción a ello, los paramilitares entran en confrontación con los insurgentes lo que dio como resultado un incremento de la violencia. En este periodo juega un papel central el narcotráfico y otras economías primarias como combustibles de la guerra; así como la implementación de reformas que vendrían a configurar nuevas oportunidades políticas para los actores del conflicto armado.

Un elemento central que explica el crecimiento sostenido de la violencia en la mayor parte del territorio nacional, fue sin duda los planes estratégicos de las guerrillas, especialmente de las FARC y el ELN, los dos grupos armados más organizados y con mayor consolidación en el terreno. Particularmente las FARC, desde su VI conferencia de 1978 estableció como objetivo estratégico doblar el número de frentes y como meta concreta lograr la conformación de un frente en cada departamento del país¹⁵¹. Como se observa en el Gráfico 1, esta organización registró un incremento de combatientes a partir del año de 1979, pero es desde 1984 cuando este incremento se observa exponencial, lo mismo ocurrió con el ELN que, a partir de ese mismo año registra un aumento sostenido de sus combatientes.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, págs. 114-115.

¹⁵¹ Medina, *op.cit.*

Gráfico 1. Número de combatientes FARC Y ELN entre 1964-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional. Datos tomados en: Vélez, María Alejandra. FARC - ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y Sociedad*, núm. 47, marzo, 2001, 151-225, Universidad de Los Andes.

Sin embargo, es en la Séptima Conferencia en 1982, cuando las FARC definen una estrategia militar para la toma del poder. En ella se estableció como eje de despliegue estratégico a la cordillera oriental y a Bogotá, la capital de la república. El medio sería el poblamiento de frentes guerrilleros en toda la extensión de dicha cordillera y los alrededores de Bogotá, para después dado un momento decisivo asaltar la capital, arrebatarle el poder al Estado y conformar un nuevo Estado inspirado en el marxismo-leninismo¹⁵². También se estableció en esta conferencia la expansión de esta guerrilla en el resto del país con el fin de dispersar a las fuerzas armadas impidiendo de esta forma su concentración en el eje del despliegue estratégico¹⁵³. En la Séptima Conferencia también se estipuló que la expansión de la organización guerrillera debía estar acompañada de la consecución de recursos¹⁵⁴.

¹⁵² Rangel, A. (2004). *Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia*. op. cit.

¹⁵³ Aguilera, M (2013). Las FARC: auge y quiebre de su modelo de guerra. *Análisis Político*; Vol. 26, núm. 77; 85-111.

¹⁵⁴ Rangel, A. (1999). Las FARC-EP: una mirada actual. En: Llorente, M. V., & Deas, M. D. (Eds). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma.

La lógica militar y financiera de este plan estratégico vendrían a producir un incremento en el pie de fuerza y una mayor presencia de esta guerrilla en el territorio nacional en municipios de diversas características y estructuras económicas y no solo zonas de colonización como en la etapa de hibernación. En efecto, la guerrilla de las FARC, de acuerdo con Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, pasó de tener 1300 combatientes en 1982, a 6400 combatientes en 1995, lo que equivale a un incremento de su pie de fuerza de 392.3%.

En correspondencia a su plan de expansión, la lógica de la presencia territorial de las FARC se desplegó hacia zonas de captación de recursos en municipios con cultivos ilícitos, minería, en zonas latifundistas, ganaderas y de economía agrícola comercial¹⁵⁵. Adicionalmente, en otras áreas la creación de frentes de guerra estuvo relacionada con la protección de corredores de movilidad en zonas selváticas próximas a las fronteras para garantizar el ingreso de armas y/o para eludir la persecución de las autoridades. Mientras que en otras zonas los nuevos asentamientos guerrilleros respondían a cumplir con el objetivo de desestabilizar los centros de poder con la realización de sabotajes, hostigamientos, consecución de recursos y ajusticiamientos políticos e insurrecciones parciales mediante estructuras militares urbanas en barrios deprimidos de las ciudades¹⁵⁶. La presencia territorial y su extensión se observó en el crecimiento en un 520% en los frentes de guerra al pasar de 10 en 1978 a 62 frentes en 1995 distribuidos en siete bloques¹⁵⁷.

Por su parte, el ELN también estableció en una conferencia el plan estratégico para su expansión en el territorio nacional. En 1983 en una reunión de coordinación guerrillera tomaron la decisión de doblar los frentes existentes aprovechando los ingresos extraídos en las regiones petroleras. En efecto, el crecimiento de esta guerrilla se debe a los recursos que adquirió, fruto de la extorsión a las compañías extranjeras encargadas de la construcción del oleoducto Caño Limón-Coveñas, infraestructura para el traslado del petróleo de los yacimientos ubicados en Arauca departamento fronterizo con Venezuela, hacia su exportación en el puerto de Coveñas (Sucre)¹⁵⁸. La expansión territorial de este

¹⁵⁵ Bejarano, J. et al. (1997). Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales. Bogotá: Fonade. pág. 252.

¹⁵⁶ Aguilera, op.cit., pág. 99.

¹⁵⁷ Echandía, op.cit., pág. 38.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

grupo armado ilegal, se dirigió fundamentalmente hacia el recorrido de dicho oleoducto en los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Magdalena, Bolívar y Sucre. Luego de la finalización de la construcción del oleoducto, el ELN siguió obteniendo recursos en la operación del bombeo del crudo mediante la extorsión a las empresas petroleras¹⁵⁹. Este grupo, al igual que las FARC creció exponencialmente en este periodo, hecho que se observa en el incremento de su pie de fuerza que alcanzó una cifra astronómica de 2900% entre 1982 y 1995, es decir, de acuerdo con la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional, esta guerrilla poseía 100 combatientes en 1982 pasó a tener 3000 en 1995. En cuanto a frentes de guerra, el crecimiento también fue sorprendente durante estos años, de poseer 4 en 1982 pasó a tener 32 frentes con un incremento porcentual de 700%.

Con respecto al EPL, antes de su desmovilización en 1991, se ubicó desde la década del ochenta en las zonas de desarrollo agroindustrial, con énfasis en Urabá; luego se expandió en zonas de campesinos y colonos y terratenientes (Urabá y Córdoba), y en la región del Viejo Caldas. Amplió también su influencia en Antioquia y en zonas de Putumayo y Norte de Santander donde coexistían explotaciones petroleras y zonas de colonización. Estas zonas fueron copadas por las guerrillas de las FARC y el ELN cuando el EPL se desmovilizó¹⁶⁰.

Además del crecimiento y expansión territorial de los grupos armados ya existentes, la insurgencia en el país también creció en este periodo con la aparición de nuevos grupos guerrilleros. Efectivamente, en los años ochenta nacieron: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) fundado en 1982; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria Libre y el indigenista Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL)¹⁶¹. Sin embargo, estos grupos se desmovilizaron durante los procesos de paz en el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994).

En definitiva, el crecimiento militar y la expansión de las guerrillas modificaron la geografía del conflicto armado. De zonas periféricas de colonización, económicamente atrasadas y de baja densidad poblacional se extendieron hacia zonas de economía

¹⁵⁹ Peñate, op.cit.

¹⁶⁰ Zuluaga, op.cit., pág. 65.

¹⁶¹ Ibídem., pág. 66.

moderna y zonas fronterizas (Venezuela, Ecuador y Panamá), y se acercaron a los grandes centros urbanos. Además, la ampliación del pie de fuerza se observó en una mayor presencia guerrillera en los municipios del país. La Consejería Presidencial para la Paz registró en 1985 presencia guerrillera en 173 municipios y en 1995 ya alcanzaba la cifra de 622¹⁶², es decir que en este último año, las guerrillas hacían presencia en cerca del 60% de los municipios del país.

La ocupación territorial de las guerrillas se explica, evidentemente, por la variada disponibilidad de recursos provenientes de las bonanzas económicas de las regiones, tales como los cultivos ilícitos y la minería, y las innovaciones que implementaron las guerrillas para extraer recursos a la población. El rubro más importante de las guerrillas, fue sin duda, los impuestos al narcotráfico. Las FARC, por ejemplo, obtenían altos ingresos del cobro de tributos a los productores y los procesadores de coca, al control de las rutas y a los cobros por la vigilancia de los cultivos y las pistas. Las extorsiones a las actividades mineras, tales como el petróleo en Arauca y Casanare; el carbón en La Guajira y Cesar; y el oro en Antioquia, Sur de Bolívar y otros departamentos, también se constituyeron en recursos importantes para la financiación de las actividades armadas de los grupos guerrilleros¹⁶³. Los secuestros con fines económicos durante este periodo se constituyeron en una innovación de las guerrillas para extraer recursos de la población, especialmente de los sectores más pudientes de la sociedad, aunque posteriormente esta práctica se extendió a sectores de la clase media. Las principales víctimas fueron ganaderos, agricultores, comerciantes y narcotraficantes. De acuerdo con Echandía (1998:50), los ingresos de las guerrillas por concepto de secuestros en 1995 representaron alrededor del 35% de todas sus finanzas, constituyéndose en la segunda fuente de recursos después del narcotráfico que representó el 54% en el caso de las FARC y de la extorsión al sector minero con una participación del 53% en las finanzas del ELN.

Además de las extorsiones a la minería, esta práctica se extendió en todos los lugares en donde las guerrillas operaban, en una variedad de modalidades tales como *la vacuna*, *el peaje* y *las pescas milagrosas*. En términos genéricos, las extorsiones son impuestos ilegales que cobran los grupos armados bajo amenaza de muerte a empresarios de actividades ilícitas o lícitas. *La vacuna* consistía en un pago regular a cambio de un seguro

¹⁶² Bejarano et.al., op.cit.

¹⁶³ Aguilera, op.cit., pág. 93; Echandía, op.cit., pág. 40.

contra un secuestro, decomiso, incendio u otra catástrofe causada por la propia guerrilla; mientras que *el peaje* es un cobro forzado de una suma fija por permitir el tránsito de vehículos y/o el paso de mercancías en carreteras donde la guerrilla tenía dominio; y finalmente, las *pescas milagrosas* consistía en retenes en las carreteras en donde las guerrillas secuestraban personas al azar y luego de retenidas averiguaban su capacidad adquisitiva para el pago potencial de un secuestro¹⁶⁴. Adicionalmente, los gobiernos municipales también fueron objeto de extorsiones por parte de las guerrillas. Alcaldes y funcionarios también entregaron dineros públicos como un porcentaje del presupuesto, además del desvío de fondos hacia determinadas obras en beneficio a sus zonas de dominio territorial y la interferencia en la contratación pública. Este aspecto será ampliado más adelante en el siguiente capítulo.

Los planes de expansión de las guerrillas condujeron a una frenética búsqueda de rentas de distinta modalidad, como las aquí expuestas, lo cual produjo que las carreteras y las zonas rurales fueran tremendamente inseguros. Situación que en esos momentos el Estado no se encontraba preparado para enfrentar. Las Fuerzas Armadas no contaban con suficiente personal para hacer presencia en el 60% de los municipios del país en donde operaban las guerrillas. Durante este periodo, el gobierno tuvo políticas enfocadas a los procesos de negociación con las guerrillas, a programas de reducción de la pobreza en zonas de conflicto, y reformas políticas que abrieron el sistema político a nuevos partidos y movimientos políticos, así como la descentralización política y fiscal a los entes territoriales. Al mismo tiempo en que los gobiernos del periodo de análisis realizaron reformas políticas y económicas y procesos de negociación, de manera intermitente y ambigua se fomentó desde el Estado, la conformación de autodefensas de civiles.

En los años ochenta luego del agotamiento del bipartidismo, hubo varios intentos de negociación con las guerrillas. El presidente Belisario Betancur (1982-1986) inauguraría esta perspectiva, con un proceso de diálogo con los grupos guerrilleros de las FARC, el M-19 y el EPL. En este contexto, el gobierno otorgó una amplia ley de amnistía y se permitió que estas organizaciones adelantaran acciones políticas legales sin necesidad de deponer las armas o renunciar a su presencia territorial¹⁶⁵. Fruto de este acuerdo las FARC

¹⁶⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. op.cit., pág. 89.

¹⁶⁵ Bejarano, J.A (2011). Antología de Jesús Antonio Bejarano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. pág. 60.

crearon la Unión Patriótica, movimiento político que más adelante desapareció por el asesinato de sus miembros¹⁶⁶. Complementariamente a estos acuerdos, se dio la apertura a nuevos espacios de participación política con la elección popular de alcaldes en los municipios del país.

Este proceso de paz fracasó, pues ninguna de las organizaciones guerrilleras depuso las armas, y por el contrario, como se explicó más arriba, se fortalecieron gracias a las oportunidades de financiación de la guerra que representaron las rentas del narcotráfico, de los hidrocarburos, extorsiones y secuestros. Otro factor adverso que contribuyó al fracaso de las negociaciones fue la “guerra sucia” llevado a cabo por grupos de justicia privada, algunas veces amparados por sectores al interior de las Fuerzas Armadas, contra guerrilleros amnistiados, simpatizantes de la insurgencia, militantes de los grupos de izquierda, y los militantes de la recién creada Unión Patriótica (UP). Adicionalmente, la pérdida de confianza en el proceso de paz, cerró en el gobierno de Betancur con la toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 en 1985. En una demostración de relativa autonomía frente al ejecutivo, los militares recuperaron a la fuerza el lugar a un costo muy alto para los derechos humanos de las personas que allí se encontraban entre juristas, abogados y trabajadores del recinto¹⁶⁷.

El siguiente gobierno presidencial, el de Virgilio Barco (1986-1990) modifica la política de paz, se aparta de los procesos de negociación con las guerrillas y adopta un enfoque centrado en el fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones del Estado. Para ello reforzó el Programa Nacional de Rehabilitación creado durante el gobierno anterior, dirigido a las regiones más pobres y marginadas, en donde la presencia estatal era casi nula. También se crearon espacios de participación ciudadana en dichas comunidades, con el propósito de arrebatarle las bases sociales de soporte de la legitimidad de las guerrillas¹⁶⁸. Sin embargo, estas políticas no fueron suficientes para contrarrestar a los actores violentos. Continuó la guerra sucia contra la Unión Patriótica, que se extendió a sectores sindicales y del magisterio, a periodistas, jueces y a defensores de los derechos humanos. Ante esta situación el gobierno conformó un cuerpo élite de la Policía Nacional destinado a combatir a los grupos de justicia privada y anuló el piso legal de los grupos

¹⁶⁶ Zuluaga, op.cit. pág. 53.

¹⁶⁷ Bejarano, op.cit. pág. 61-62.

¹⁶⁸ *Ibidem.*, pág. 65.

de autodefensa dado en Ley 48 de 1965. En la época se presentaron una serie de denuncias públicas sobre la vinculación de miembros de las Fuerzas Armadas en los asesinatos, sin que se diera con los resultados judiciales del caso, lo cual contribuyó a estimular la acción de los grupos paramilitares¹⁶⁹.

En el gobierno de Cesar Gaviria (1990-1994), el clima político global con la terminación de la Guerra Fría, favorecieron los procesos de negociación con algunas guerrillas lo que condujo a la desmovilización de los grupos armados del M-19, EPL, MQL y PRT. Más adelante el M-19 convertido en partido, se posicionó como la tercera fuerza del país en las elecciones parlamentarias de 1990 y en la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente. La desmovilización de las guerrillas, abrió la expectativa de paz con los grupos insurgentes activos del ELN, las FARC y la disidencia del EPL quienes entraron en un proceso diálogo con el gobierno en Caracas (Venezuela), y en Tlaxcala (México), entre 1991 y 1992. Sin embargo, las posturas rígidas de ambas partes dieron al traste a los acuerdos¹⁷⁰. Ante el fracaso de estos diálogos, estas guerrillas ocuparon los espacios abandonados por las guerrillas desmovilizadas, y se reacomodaron estratégicamente, dando inicio al sabotaje a la infraestructura económica del país y a la urbanización del conflicto.

En el gobierno del presidente Gaviria, se dio una nueva constitución en 1991 emanada de una Asamblea Nacional Constituyente. Se buscaba con ella suplir la demanda histórica de apertura democrática que estaba en el origen del conflicto armado, de tal forma que se profundizó la descentralización política, con la elección popular de gobernadores, y con respecto al orden público y para garantizar los derechos humanos se limitaron los estados de excepción que habían adquirido la condición de permanentes con los estados de sitio¹⁷¹. En materia económica, se inició un periodo de apertura económica y el desmonte del Estado de bienestar y de protección a la economía nacional especialmente a los productos agropecuarios. Se eliminaron importantes instituciones de apoyo a la agricultura, quedando a cargo del fomento agropecuario y la asistencia técnica campesina en las administraciones municipales recién fortalecidas con la descentralización política,

¹⁶⁹ *Ibíd.*, pág. 66.

¹⁷⁰ Centro de Memoria Histórica, *op.cit.*, pág. 154.

¹⁷¹ *Ibíd.*, pág. 150.

administrativa y fiscal. Esta decisión vendría a tener consecuencias negativas en las zonas rurales. De este tema se profundizará más adelante.

Cesar Gaviria, durante su gobierno, se vio enfrentado a una guerra declarada con el Cartel de Medellín. El país fue testigo de actos terroristas de ese grupo en las principales ciudades. Los esfuerzos del gobierno se centraron en atrapar a su cabecilla Pablo Escobar que terminaron con su entrega dada las garantías que brindaba el gobierno, luego de que la Nueva Constitución de 1991 emanada de la Asamblea Nacional Constituyente, prohibiera la extradición de nacionales. Sin embargo, el narcotraficante escapó de la cárcel, pero prontamente el gobierno dio con su paradero, con el apoyo de grupos de justicia privada que luchaban contra la guerrilla y contra el mismo Pablo Escobar, el grupo llamado “Perseguidos por Pablo Escobar” (Los Pepes). El gobierno logró dismantelar los carteles, lo que dio fin a la era de grandes organizaciones del negocio del narcotráfico¹⁷². Los Pepes en cabeza de los hermanos Castaño, quienes se habían aliado con sectores del Estado para luchar contra Escobar y contra la guerrilla, se desmovilizaron y fueron beneficiados con las políticas de amnistía del gobierno¹⁷³ y más adelante una vez revividas legalmente, conformarían diversas autodefensas.

El gobierno siguiente, el de Ernesto Samper (1994-1998), sufrió de problemas de legitimidad cuando fue acusado de financiar su campaña presidencial con recursos del narcotráfico (específicamente del Cartel de Cali). En este contexto, Estados Unidos establece sanciones al país, y exige mayores resultados en la lucha contra el narcotráfico, a través de la destrucción de los cultivos ilícitos con fumigaciones en el suroriente del país. Las acciones del gobierno en esta región condujeron a que los campesinos cocaleros protestaran mediante marchas en las carreteras aledañas, lo cual fue capitalizado políticamente por las FARC, guerrilla con presencia en la región. Durante este gobierno la guerra entre paramilitares y guerrilla se fue incrementando hasta llegar a niveles degradantes con consecuencias nefastas para los derechos humanos de la población civil.

La aparición de los paramilitares en el conflicto armado durante este periodo cambió la dinámica de la guerra interna en Colombia, haciéndola más compleja y de difícil resolución. A lo largo de estos años, este nuevo actor sufrió una serie de transformaciones

¹⁷² *Ibídem.*, pág. 155.

¹⁷³ *Ibídem.*, pág. 156.

como producto de la expansión y fortalecimiento de los grupos guerrilleros, de los cambios organizacionales del narcotráfico y de las políticas del Estado. Los paramilitares surgen en respuesta a prácticas depredadoras de los grupos guerrilleros. El primer hito de la aparición de estos grupos armados, fue Muerte a Secuestradores (MAS) en 1981. Este grupo fundamentalmente conformado por narcotraficantes que habían sido golpeados por los secuestros de los guerrilleros establecieron un sistema contrainsurgente. El mecanismo central, fue el de atacar a personas supuestamente colaboradoras de la guerrilla, a miembros de organizaciones sociales y a sectores de izquierda¹⁷⁴. Más adelante con los acuerdos de paz con las guerrillas durante el gobierno de Betancur (1982-1986) y la posterior elección popular de alcaldes los asesinatos selectivos se incrementaron dando lugar a una “guerra sucia” contra guerrilleros amnistiados y líderes de izquierda. Como se mencionó anteriormente, el partido de la Unión Patriótica que nació de los acuerdos de paz del presidente Betancur como una coalición de las guerrillas prácticamente fue extinguido por el asesinato de sus miembros.

Los narcotraficantes de los grandes carteles de la droga de Medellín y Cali, se convirtieron en las nuevas élites económicas. Interesados en la compra de grandes extensiones de tierra para legalizar el dinero obtenido del narcotráfico, se convirtieron en los terratenientes en diversas regiones del país¹⁷⁵. Los nuevos y los tradicionales terratenientes confluyeron en el interés de neutralizar a las guerrillas por los secuestros y extorsiones que estas realizaban en las regiones. La clase política tradicional que era la misma que las élites económicas, también tenían un interés particular en apoyar a las organizaciones contrainsurgentes con el fin de aminorar la influencia de los partidos de izquierda y los nuevos partidos que más adelante aparecieron con la apertura política de la Nueva Constitución de 1991¹⁷⁶.

Esta confluencia de intereses y un enemigo en común, configuró las alianzas entre narcotraficantes, terratenientes y políticos bajo la forma de grupos de autodefensa que

¹⁷⁴ Véase: Valencia, A. (1998). Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional. Cali: Editorial Universidad del Valle.; y véase también: Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. En: Deas, M. & Llorente, M. Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá: Norma. págs. 151-199.

¹⁷⁵ Cubides, op.cit., pág. 78.

¹⁷⁶ Ávila, A. (2010). Injerencia política de los grupos armados ilegales. En: Hernández, C. N. L., & Martínez, A. F. Á. Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano. Bogotá: Debate.

proliferaron por muchas regiones del país¹⁷⁷. Como se mencionó anteriormente el Estado ante la incapacidad de controlar el accionar de las guerrillas, apoyó, aunque de manera intermitente y ambigua, a estos grupos de seguridad privada. Como primera medida, estas organizaciones tuvieron un piso legal desde 1965 con la Ley 48, lo que soportó la política de las Fuerzas Armadas de ofrecer apoyo con armas y entrenamiento a estos grupos en las regiones más golpeadas por la violencia guerrillera, sin embargo, la violación de los derechos humanos por parte de estos grupos llevaron al gobierno de Barco a declararlas ilegales.

Como se mencionó más arriba, en el gobierno del presidente Cesar Gaviria se legalizan las autodefensas nuevamente, pero fue en el gobierno de Ernesto Samper cuando se crea la figura legal de estas organizaciones bajo en nombre de Cooperativas de Convivencia (Convivir). Los miembros del grupo de Perseguidos por Pablo Escobar (*Pepes*), que se entregaron a la justicia en el marco de las políticas de sometimiento de los narcotraficantes del gobierno de Gaviria, conformarían varias cooperativas de esta naturaleza. Bajo el abrigo de estas organizaciones legales, cometieron actos de violencia como masacres, asesinatos selectivos y desplazamientos forzados a la población civil.

Por cambios en la organización del narcotráfico una vez que el gobierno nacional disuelve los carteles de Cali y Medellín, las autodefensas y el narcotráfico fusionan sus intereses de contraguerrilla y de impulso a la actividad ilegal. Al someter a las cabecillas de los carteles a la justicia, los jefes de seguridad de estas organizaciones toman el negocio. Por otra parte, por la expansión de las guerrillas, y su cada vez mayor injerencia en las distintas etapas del negocio de estupefacientes, los narcotraficantes necesitaban de protección contra este competidor. Entonces, los intereses de paramilitares y el narcotráfico iban por una misma dirección. De este contexto surgen las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, dirigido por Vicente Castaño, quien hizo parte de los Pepes. Esta organización implementó un plan de expansión territorial, modelo que se replicaría más adelante con la unificación de las autodefensas de todo el país en una sola organización llamada las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997.

¹⁷⁷ Romero, M. (2000). Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia. Bull. Inst. fr. études andines, 29, 3.

El modelo de contrainsurgencia que implementaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, vendría a inaugurar la etapa ofensiva y dejar la etapa defensiva característico de las autodefensas en estricto sentido¹⁷⁸. La expansión de los paramilitares en otras regiones tenía una lógica geográfica que privilegiaba a zonas de cultivos de coca, en donde se ubicaban los laboratorios y las rutas del narcotráfico. Con la excusa de atacar a las bases de las finanzas de los guerrilleros, los paramilitares se hacían con estos territorios mediante masacres, asesinatos y el desplazamiento de los campesinos para después repoblar las tierras y desarrollar las actividades del narcotráfico.

Este modelo de expansión también incluía el establecimiento de alianzas con algunos sectores de las élites tradicionales políticas y económicas que habían sido especialmente afectadas por la presión de las guerrillas a través del secuestro y la extorsión. La protección contra las guerrillas y contra todo opositor o competidor político vendría a ser la oferta de los paramilitares a los políticos a cambio de la obtención de rentas públicas para la financiación del ejército paramilitar e inmunidad judicial. Este último aspecto será ampliado en el siguiente capítulo.

El modelo de expansión territorial de los paramilitares no hubiese sido posible sin la complicidad de algunas estructuras de las fuerzas militares. Ante el fortalecimiento de las guerrillas, la fuerza pública incapaz de controlar el accionar de estos grupos, dejó actuar a los paramilitares con sus métodos de violación de los derechos humanos en las zonas de presencia guerrillera. Además, los paramilitares lograron la cooptación de militares con el fin de garantizar el paso de productos ilícitos e impunidad¹⁷⁹. Los narcotraficantes, entonces, lograron la conformación de una coalición contrainsurgente con los sectores más importantes del país: la clase económica tradicional de ganaderos y hacendados; algunos miembros de las fuerzas militares; la clase económica naciente de los negocios ilícitos y la clase política tradicional. Esta alianza vendría a actuar a favor de los paramilitares en cuanto a un capital relacional propicio para su expansión territorial y captura del Estado¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Valencia, L., & Romero, M. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. En: López, C., & Romero, M. Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos. Bogotá: Intermedio: Fundación Nuevo Arcoiris. págs. 11-58.

¹⁷⁹ Ávila, 2010, op.cit.

¹⁸⁰ Véase: López, C., & Romero, M. (2007). Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos. Bogotá: Intermedio: Fundación Nuevo Arcoiris. Véase también: Garay, L. J, et al. (2008). La

4.2.3 Etapa de recrudescimiento y degradación (1997-2006)

Esta etapa inicia con la expansión y consolidación de los paramilitares gracias a la unificación de estos grupos regionales en un solo proyecto nacional, y termina con el declive gradual de las guerrillas, la desmovilización de los paramilitares y el fortalecimiento de las Fuerzas Militares. En este periodo se acentúa el uso de la violencia masiva, masacres y desplazamiento forzado, que desencadena en la configuración de un sistema de despojo de tierras y de eliminación de la oposición política como instrumento para consolidar y mantener el poder económico y político.

De recrudescimiento o de degradación, se le suele llamar a esta etapa del conflicto¹⁸¹, por el incremento de la intensidad del conflicto tanto por los combates y ataques como de la creciente vinculación de la población civil. El factor principal que explica tal escalamiento del conflicto, fue la confrontación entre guerrilleros y paramilitares en una contienda por el dominio de amplios territorios del país. La mayor capacidad de disputa por los territorios por parte de los paramilitares gracias a su unificación en 1997 explica el incremento de los ataques a la población civil.

La unificación de los paramilitares está relacionada con varios eventos coyunturales que la propiciaron. En primer lugar, la escalada de la guerrilla, especialmente en cuanto a secuestros, extorsiones y la incapacidad del Estado para hacer frente a esta situación en un momento de crisis política causada por las acusaciones al presidente Ernesto Samper de tener vínculos con los narcotraficantes¹⁸². En segundo lugar, la articulación de los paramilitares en una sola organización coincide con la ilegalización de las Convivir (Cooperativas de Convivencia), en una decisión de la Corte Constitucional de despojar a estas organizaciones de la facultad de la utilización de armas debido a las violaciones a los derechos humanos que estaban cometiendo. Una porción de los jefes y miembros de

captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

¹⁸¹ Véase: Restrepo, J. A., Spagat, M., & Vargas, J. F. (2006). El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo. En: Sanín, F. G., & Wills, M. E. (Eds.). Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma. Véase también: González, F. E., Bolívar, I. J., & Vázquez, T. (2003). Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

¹⁸² Rangel, A. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. op.cit.

estas organizaciones hicieron parte de nueva organización llamada Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)¹⁸³.

Las AUC se constituyeron entre 1997 y 1998 como un movimiento político-militar de carácter anti-subversivo aliado al Estado¹⁸⁴. Surgen en 1997 a partir de la unificación de varias autodefensas tales como las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales. Al año siguiente se sumaron a esta organización, las Autodefensas de Santander y del Sur del Cesar (AUSAC), las Autodefensas del Casanare y las Autodefensas de Cundinamarca (AUC). En esta alianza de grupos regionales de paramilitares, se definió un plan de expansión territorial mediante una estrategia de violencia que incrementó la intensidad del conflicto, especialmente la victimización de la población civil¹⁸⁵.

Las AUC tuvieron como objetivo copar todas las regiones donde las guerrillas hacían presencia, mediante masacres, asesinatos selectivos y desplazamiento forzoso de la población, y en menor medida en combates directos con los insurgentes. Primero le arrebataron a las FARC el control de Urabá en el noroccidente del país, y al ELN muchas zonas clave para este grupo guerrillero como el Catatumbo, en la frontera con Venezuela, y las llanuras costeras del norte del país¹⁸⁶.

Se pueden identificar, sin embargo, tres zonas objetivo de la expansión paramilitar. Una primera, en el norte del país y principal epicentro pues ya contaba con buena parte de territorios ganados anterior a la unificación¹⁸⁷. Esta inicia en la frontera con Panamá hasta los límites con Venezuela, pasando por el norte de Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, el Magdalena Medio, la Sierra Nevada de Santa Marta (Magdalena) y el Cesar. Una segunda, al oriente del país, que va desde los Santanderes hasta Arauca. La tercera, la zona de expansión suroccidente que cubre las áreas de influencia del norte del Valle y Bajo Putumayo, ejes a partir de los cuales se expandieron por el Valle, Cauca, Nariño,

¹⁸³ Valencia, L., & Romero, M. op.cit., pág. 18.

¹⁸⁴ Romero, M. (2007). Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad: una trampa difícil de superar. En: López, C., & Romero, M. Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos. Bogotá: Intermedio: Fundación Nuevo Arcoiris. págs. 421-448.

¹⁸⁵ Granada, S., & Restrepo, J., & Vargas, A. (2009). El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano. En: Restrepo, J., & Aponte, A. C. (2009). Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones. Bogotá: CERAC., pág. 85.

¹⁸⁶ Rangel, A. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. op.cit., pág. 49.

¹⁸⁷ Valencia, L. & Romero, M., op.cit.

Putumayo y parte de Huila. Todas estas zonas sin duda son de gran importancia para el control de las actividades del narcotráfico¹⁸⁸.

Las AUC operaron bajo el mando de Carlos Castaño, quien fuera el comandante de las Autodefensas de Córdoba y Urabá. Por su experiencia en esta autodefensa, los paramilitares confederados actuaron con base en el modelo contrainsurgente y expansionista que él mismo desarrolló entre 1994 y 1997 en la región de Urabá y Córdoba. Allí Castaño expulsó a las FARC del territorio, gracias a las alianzas necesarias para el dominio territorial¹⁸⁹. La colaboración de miembros de las Fuerzas Militares, fuerzas políticas, élites económicas y narcotraficantes, que estableció este jefe paramilitar se repitió en las zonas de expansión que los paramilitares ahora unificados, pretendieron ganar. Esta composición de grupos de interés alrededor del proyecto paramilitar, se constituyó en el principal factor de éxito para el cumplimiento de los objetivos de los mismos, y el modelo a seguir para la incursión en nuevos territorios.

Además de las alianzas con los mencionados grupos de interés, el modelo incluía la violencia masiva y selectiva a los presuntos colaboradores de las guerrillas o todo aquel que estuviera en desacuerdo con el proyecto paramilitar¹⁹⁰. De esta forma fueron objetivos militar los sindicatos, las organizaciones sociales, las organizaciones de derechos humanos, los partidos de izquierda e incluso los políticos que no hacían parte de la coalición contrainsurgente. Los pobladores de zonas donde las guerrillas se refugiaban, también fueron víctimas de estos grupos, los cuales asesinaban o los amenazaban de muerte para que abandonaran sus tierras. El desplazamiento forzado de la población rural se convirtió en un buen método para el despojo de tierras, a lo cual los narcotraficantes

¹⁸⁸ Echandía, C. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. *Revista de Economía Institucional*, vol. 15, no 29, págs. 103-124. Véase también: Granada & Restrepo & Vargas, op.cit.

¹⁸⁹ Valencia y Romero (2007) documentaron como las Autodefensas de Córdoba y Urabá, en poco tiempo expulsaron a las FARC haciéndolas replegar en zonas periféricas de la región. Castaño supo capitalizar la disputa por el poder político-burocrático de la región entre la Unión Patriótica y el movimiento de Esperanza, Paz y Libertad, éste último derivado de la desmovilización de la guerrilla del EPL. Las FARC se aliaron con un grupo armado disidente del EPL para actuar en contra de los de Esperanza Paz y Libertad, y estos últimos acudieron a la ayuda de Castaño. De la colaboración entre estos dos sectores lograron el control de la región. Castaño también logró la cooperación de miembros de las Fuerzas Armadas, estas al ver la eficacia de los métodos de los paramilitares para vencer a las FARC y liquidar a los militantes de la Unión Patriótica, apoyaron a este jefe en otras zonas de la región.

¹⁹⁰ Ávila, op.cit.

con intereses en el lavado de activos y los miembros de la coalición fue un resultado de la contrainsurgencia que los favoreció para acumular mayores riquezas¹⁹¹.

Por las altas ganancias que reportaba este modelo contrainsurgente para los grupos de interés aliados al proyecto paramilitar, en las regiones que no habían hecho presencia, políticos y gremios económicos, pidieron su incursión. Los beneficios eran evidentes para las élites: seguridad, tierras, control de las demandas sociales y monopolio político. Los políticos aliados obtenían el beneficio de ser elegidos restringiendo la competencia por medios violentos mediante los asesinatos o amenazas a sus rivales políticos. De esta forma los paramilitares obtuvieron las alcaldías y los concejos de los municipios en donde ejercían presencia o dominio territorial, y más adelante gracias a la capitalización de este poder político consiguieron el 35% de las curules del Congreso en el año 2002¹⁹².

En efecto, en las elecciones de 2000, la ocupación paramilitar y sus efectos sobre la restricción a la competición política se observó en un número considerable de candidatos únicos para las alcaldías y gobernaciones, escogidos previamente en convenciones políticas o pactos políticos entre los paramilitares y los políticos con aspiraciones en los cargos de elección popular. Igualmente se establecieron acuerdos para escoger los candidatos para la Cámara de Representantes y Senadores de la República para las elecciones de 2002, lo cual se registró en altas votaciones por estos candidatos en los municipios de dominio paramilitar¹⁹³.

La expansión paramilitar coincidió con el proceso de paz que se llevó a cabo en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) con la guerrilla de las FARC. El fracaso de estas negociaciones, el fortalecimiento militar de la guerrilla, al tomar a la zona desmilitarizada en donde se realizaban los diálogos como una zona operacional, y a los golpes dados a las bases militares del Estado, fue capitalizado por los paramilitares, lo cual se observó en el respaldo a las AUC por parte de amplios sectores de las élites económicas y políticas y de miembros de las fuerzas militares ya descrito en los párrafos anteriores¹⁹⁴.

¹⁹¹ Valencia & Romero, op.cit.

¹⁹² Ávila, op.cit.

¹⁹³ López, C., & Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. Revista Arcanos, vol. 14. pág. 62.

¹⁹⁴ Para mayor amplitud, véase: Valencia & Romero, op.cit.

Valencia y Romero (2007) y la Corporación Arcoiris en sus innumerables estudios sobre el avance paramilitar, hacen el balance de la expansión de este grupo armado ilegal entre 1999 y 2003. Como primera medida, los resultados de estos estudios establecen que los paramilitares se expandieron en 223 municipios del país, conformaron una gran bancada parlamentaria y lograron influir en las elecciones presidenciales del año 2002, para finalmente entrar en un proceso de negociación con el Estado. En el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), los paramilitares entran en un proceso de negociación con el Estado para su desmovilización entre el año 2003 y el 2006.

Entre estos años, si bien el accionar de este grupo armado se redujo, no cesó. Siguieron las masacres y las violaciones a los derechos humanos a la población civil. En una estrategia de consolidar lo obtenido antes de la dejación definitiva de las armas, los grupos paramilitares continuaron acumulando recursos económicos y políticos¹⁹⁵. Después de la desmovilización de los paramilitares en el año 2006, varios académicos registraron que el proceso de negociación no fue del todo satisfactorio. Si bien se desarticulaban las estructuras militares, quedaron intactas las estructuras mafiosas vinculadas con el negocio del narcotráfico y otros negocios ilegales¹⁹⁶.

La expansión de los paramilitares, sin embargo, estuvo acompañada de la ofensiva de los grupos guerrilleros especialmente de las FARC que en el inicio de este periodo su fortaleza militar estaba en sus mejores momentos a pesar de los golpes dados en algunas regiones del país por parte de las AUC. En el proceso de negociación con el gobierno de Pastrana (1998-2002), este grupo guerrillero, continuaba con su plan estratégico de toma del poder. El despeje militar de 42.000 kilómetros cuadrados entre Caquetá y Meta que realizó el gobierno para desarrollar los diálogos con esta guerrilla, fue aprovechado por este grupo armado para consolidar sus bastiones tradicionales y de allí expandir los cultivos de coca en Guaviare y copar territorios en Huila y a su capital, Neiva. Durante ese periodo, las FARC establecieron una política de expulsión de los funcionarios estatales, autoridades locales y sabotaje de las elecciones en toda esta área, en una

¹⁹⁵ Rangel, A. (2005). *Adonde van los Paramilitares? El Poder Paramilitar*. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana. Pág. 12.

¹⁹⁶ Al respecto ver: Granada, S., & Restrepo, J., & Vargas, A. op.cit. Ver también: Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales*. Informes FIP, vol. 19.

pretensión estratégica de conformar un nuevo Estado, y lograr el reconocimiento de beligerancia¹⁹⁷.

Adicionalmente, durante los años 1996 y 1999, las FARC habían logrado una presencia importante en la cordillera oriental, especialmente a los alrededores de la capital de la república, y tuvieron importantes combates con las Fuerzas Militares a su favor¹⁹⁸. En esos años este grupo armado había cambiado la técnica guerra de guerrillas por de movimientos, es decir que la guerra tomaba visos de guerra regular. La Nueva Forma de Operar, denominación que este grupo guerrillero le dio al cambio de técnica de guerra, se estableció en la actualización de su plan estratégico de toma del poder, que tuvo lugar en la Octava Conferencia de 1993¹⁹⁹.

Esta Nueva Forma de Operar (NFO), que en esencia privilegia los combates directos con las Fuerzas Armadas, fue una decisión que produjo altos costos para la organización guerrillera, en tanto que el Estado estableció una política de fortalecimiento de las Fuerzas Armadas, con la colaboración de los Estados Unidos, ayuda que más tarde se consolidaría con el cambio en las políticas de seguridad global después de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001. Al llegar a la Presidencia de la República Álvaro Uribe Vélez (2002-2008), establece una política decisiva para el fortalecimiento de la lucha contra la guerrilla, y la recuperación de la soberanía estatal. Con ello se incrementó el gasto público en defensa, aumentó el pie de fuerza y se invirtió en avances tecnológicos para las fuerzas estatales²⁰⁰. Gracias a la Seguridad Democrática, como se denominó el programa gubernamental, el Estado logró expulsar a la guerrilla en zonas neurálgicas para el desarrollo del país, tales como los grandes ejes viales, y especialmente el centro del país.

Los territorios perdidos por cuenta del fortalecimiento de los paramilitares y la Fuerzas Armadas, al final del periodo obligan a las guerrillas a replegarse en sus zonas tradicionales de refugio, especialmente a las zonas montañosas. El ELN, por ejemplo, pierde territorios en la subregión norte del Magdalena Medio, especialmente en las

¹⁹⁷ Trejos, L. F (2011). Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP 1982-2010. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

¹⁹⁸ Aguilera, op.cit.

¹⁹⁹ Granada & Restrepo & Vargas, A. op.cit., pág 34.

²⁰⁰ *Ibíd.*

ciudades en donde por décadas mantuvieron un control político, sin embargo, logró mantener su presencia en Arauca con el frente Domingo Laín. Las FARC, entre otras pierden Urabá, parte del Meta, Vichada y Arauca, y presencia en las zonas periféricas de las ciudades de Medellín y otras ciudades intermedias²⁰¹.

El Estado por su parte, al final de este periodo logra una mayor presencia en el territorio nacional mediante el restablecimiento de los puestos de policía en las cabeceras urbanas de los municipios, que anteriormente se habían retirado por los hostigamientos de las guerrillas. En definitiva, al final del periodo, las guerrillas se repliegan hacia las zonas más alejadas del país, los paramilitares se desmovilizan y el Estado recupera su presencia en algunas zonas del país²⁰².

Desde el año 2006 cuando finaliza la desmovilización de los paramilitares, el conflicto armado, cambia de naturaleza. Miembros de grupos paramilitares que no entregaron las armas continuaron con las actividades del narcotráfico, e incluso conviven en algunas zonas con los grupos guerrilleros en pactos de tolerancia para que cada uno de ellos pueda realizar armónicamente esta actividad ilegal. El conflicto armado entonces perdió la complejidad al disolverse el matrimonio narcotráfico – contrainsurgencia que existía con los paramilitares, y ahora el Estado se consolida como el único actor que combate a las guerrillas²⁰³.

4.2.4 Etapa de reacomodamiento y posible finalización del conflicto político (2006-)

Con la desmovilización de los paramilitares el conflicto interno colombiano se reacomoda con este nuevo suceso. Los actores se reducen a dos: las guerrillas y la fuerza pública. Las guerrillas han venido diezmado su capacidad bélica por efecto de las políticas de seguridad interna que se ha llevado a cabo los últimos gobiernos. Un indicador de ello, se constituye la pérdida de combatientes. La guerrilla de las FARC con la que se cuenta con información reciente registra, de acuerdo con el Centro de Estudios para el Conflicto de la Universidad Javeriana, una pérdida entre el año de 2002 y 2014 del 67% de sus

²⁰¹ Centro de Memoria Histórica, op.cit.

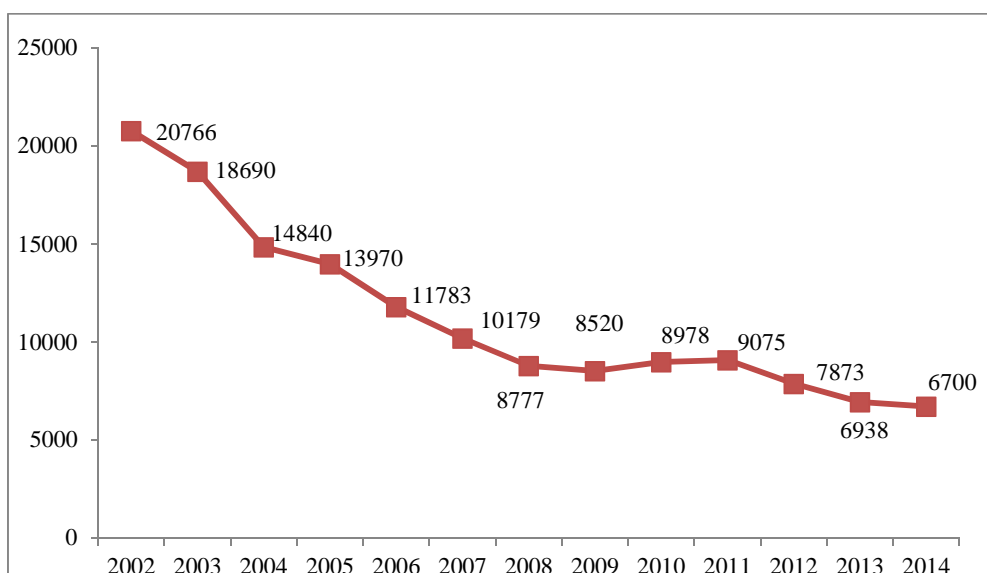
²⁰² Ibídem.

²⁰³ Batlle, M., & Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. Revista de ciencia política (Santiago), 33(1), 101-116.

combatientes. Las muertes en combate, las detenciones y las altas deserciones explican la reducción del pie de fuerza de esta guerrilla.

Como se observa en el Gráfico 2, las FARC pasan de tener 20.766 combatientes en el año 2002 a 6700 en el año 2014. Igualmente, han reducido su presencia territorial en un 40% en los municipios del país. La guerrilla del ELN, también ha reducido sus filas, aunque no se tiene información completa sobre esta organización armada, se estima, de acuerdo con el Ministerio de Defensa Nacional, que en la actualidad cuenta con solo 1500 combatientes.

Gráfico 2. Número de combatientes de las FARC-EP 2002-2014



Fuente: Centro de Estudios para el Conflicto (CERAC) de la Universidad Javeriana.

De acuerdo con Aguilera (2013), las FARC pasaron de hacer una guerra ofensiva a una guerra defensiva, apoyada en minas antipersona y en el uso de francotiradores. Por la persecución de las Fuerzas Militares, que si tienen iniciativa de guerra, han obligado a estos guerrilleros a replegarse a las zonas más marginales, en donde encuentran refugio. En estos últimos años, el ejército colombiano ha podido dar de baja a sus principales comandantes. Además desde el punto de vista político, las FARC también están en una tendencia decadente. En algunas regiones han perdido contacto con la población civil, padecen de aislamiento internacional y repudio de la opinión pública. Esto último se manifestó en una movilización ciudadana en todas las ciudades del país en el año de 2008 en protesta por los secuestros de esta organización armada. En definitiva, se puede decir

que en estos momentos las guerrillas abandonaron su estrategia de expansión y control territorial a una estrategia de control de posiciones que garanticen su supervivencia y continuación de la guerra²⁰⁴.

Este panorama es un indicio que el Estado está próximo a lograr el monopolio de la fuerza en el territorio nacional. Como bien argumentan Battle y Duncan (2013). Si bien es cierto que aún permanece la presencia de las denominadas Bandas Criminales (Bacrim), organizaciones armadas vinculadas con las actividades del narcotráfico que ejercen presencia sobre algunas regiones cocaleras, y en los últimos años en regiones en donde se desarrolla la minería ilegal, estas no tienen pretensiones de derrocar al régimen, simplemente fragmentan el poder en ciertos territorios. En cambio las guerrillas luchan contra el Estado para establecer un nuevo régimen, y las Bacrim por su parte no ejercen labores de contrainsurgencia. Estas en algunos casos entran en confrontación con las guerrillas en situaciones de competencia por el control territorial de negocios ilegales, en otros casos, estos dos tipos de organizaciones armadas ilegales se encuentran en una situación de alianza y de pactos de convivencia. Entonces el principal desafío político para el Estado consiste en resolver el conflicto con las guerrillas; mientras que las Bacrim son para las instituciones un desafío contra el crimen organizado.

En consonancia con el propósito de lograr el monopolio de la coerción en el territorio nacional, el gobierno presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014) en el año de 2012, inició un proceso de paz con la guerrilla de la FARC y aún hoy en su segundo mandato (2014-2018), continúan los diálogos. Adicionalmente, el gobierno nacional inició acercamientos con la guerrilla del ELN para desarrollar como con las FARC un proceso de negociación con el propósito de finalizar el conflicto interno colombiano que tiene ya 50 años de existencia.

4.3 El contexto económico, social y político del conflicto

Luego del recorrido descriptivo por las diferentes etapas por la que ha pasado el conflicto interno colombiano, este acápite, de una naturaleza más analítica, tiene como objetivo ubicar la confrontación armada en un contexto económico, social y político, para entender

²⁰⁴ Echandía, C.; Bechara, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico. *Análisis Político*, vol. 19, no 57, p. 31-54.

que factores incidieron en su prolongación y como se refleja en la dinámica diferenciada de la guerra en los municipios.

En párrafos anteriores se describió como las guerrillas crecieron en los años ochenta, y como algunas de ellas, sin embargo, se acogieron a un proceso de negociación con el gobierno hasta terminar en su desmovilización en los años noventa. En esos años, la lucha armada había perdido cierta vigencia por el cambio del sistema político que vivió la URSS y los países de Europa del este. Al terminar la Guerra Fría, se pronosticaba que todas las guerrillas en Colombia, se acogerían a las reglas del juego de la democracia y obtendrían importantes espacios dentro de las instituciones de representación política en un espectro político amplio propuesto por la Nueva Constitución de 1991. Las guerrillas del EPL, el M-19, el Quintín Lame entre otras, así lo hicieron, a excepción de las guerrillas del ELN y las FARC aunque participaron en acercamientos con el gobierno, estos diálogos no tuvieron feliz término.

La pregunta que se deriva de lo anterior es ¿qué factores incidieron para la prolongación del conflicto, ¿por qué estas guerrillas no se desmovilizaron a principios de los noventas al terminar la Guerra Fría? Varios autores, coinciden en que cambios estructurales económicos y políticos que ocurrieron durante los años ochenta y noventa ofrecieron oportunidades o ventajas a los distintos actores involucrados en el conflicto.

Aquí se proponen los siguientes factores: i) cambios estructurales en la economía; ii) la economía política del narcotráfico y enclaves económicos; y iii) Reformas políticas y procesos de paz. Los anteriores factores serían los nuevos eventos, se propone adicionalmente otros relacionados con las herencias del pasado, tales como: la concentración de propiedad sobre la tierra, el patrón de ocupación del territorio y la baja presencia estatal, aspectos que se mencionaron someramente en el acápite sobre los antecedentes del conflicto, pero que aquí se profundizarán y se pondrán en interacción con los nuevos factores. Los nuevos y viejos (pero vigentes) factores no contribuyeron por sí solos a la continuación de la guerra sino en su interacción conjunta. Por lo tanto, el enfoque de este acápite responde a la complejidad del conflicto armado en Colombia, en sus distintas vertientes y múltiples facetas.

- Concentración de la propiedad de la tierra

Como se dijo en la sección de antecedentes, la concentración de la propiedad de la tierra y los conflictos sociales asociados a ella, se constituyeron en la génesis del actual conflicto armado. A la imposibilidad de darle un trámite institucional que se acentuó, al perder el Estado el control del orden a raíz de la disputa partidista durante La Violencia, el conflicto por la tierra tomó canales violentos hasta derivar en la formación de grupos armados comunistas que reconocieron como justificación de su lucha, las injusticias sociales, especialmente en el sector rural.

Durante el Frente Nacional (1958-1974) si bien el Estado reconoció que la resolución del problema de la concentración de la tierra hacía parte de las medidas indispensables para prevenir la propagación del comunismo, que en ese entonces era un objetivo de las políticas estatales en el marco de la Guerra Fría, la reforma agraria que se gestó durante ese periodo tuvo pocos resultados. El primer gobierno del Frente Nacional, que correspondió al presidente liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962) impulsó dicha reforma con el respaldo de Estados Unidos y su programa de Alianza para el Progreso. La Ley de reforma agraria 135 de 1961 tenía como objeto expropiar las propiedades inadecuadamente explotadas para luego distribuir las entre los campesinos sin tierra. Sin embargo, en la práctica esta política gubernamental afectó muy poco la propiedad latifundista y en su lugar, las necesidades de tierra de los campesinos se suplieron mediante la colonización en zonas apartadas del país, ya sea espontáneamente por los propios campesinos, y en menor medida fomentadas por el Estado²⁰⁵.

En el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), primo del ex presidente Alberto Lleras Camargo, se dio un nuevo impulso a la reforma agraria. Se suministraron más recursos para el Instituto de Reforma Agraria (Incora), y se fijó un periodo de diez años para transferir la propiedad a arrendatarios y aparceros que lo habían solicitado. Por otra parte este presidente planteaba que el éxito de la reforma agraria dependía del grado de organización de los campesinos, por ello promovió la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC). Ambas políticas resultaron contraproducentes: los terratenientes, como ocurrió en la anterior reforma agraria en los años treinta, expulsaron

²⁰⁵ Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? Revista de Economía Institucional, vol. 4, no 6, págs. 24-70.

a arrendatarios y aparceros como una medida preventiva a una futura reclamación de títulos; y la ANUC fue neutralizada por el siguiente gobierno, al propiciar la división al interior de la organización, y al reprimir los miembros más radicales que fomentaban las invasiones de tierras.

El poder de veto de los terratenientes a la reforma agraria se repitió en esta ocasión con el apoyo del gobierno. En efecto, los terratenientes sellaron un acuerdo en 1972 con el presidente conservador Misael Pastrana (1970-1974). En el llamado “Pacto de Chicoral, este presidente se comprometió con la eliminación la expropiación con fines redistributivos, y el incremento de los recursos de fomento para los agricultores comerciales. A partir de este acuerdo las políticas del gobierno viraron hacia el desarrollo rural en reemplazo de la reforma en la estructura de la propiedad agraria. Desde entonces, los gobiernos siguientes renunciaron a impulsar medidas que tuvieran como objetivo reducir la inequidad en la propiedad de la tierra.

El fracaso de la reforma agraria y su posterior abandono, dio como resultado la permanencia de la inequidad en la propiedad de la tierra considerada como la más alta de América Latina. En los años ochenta según el CEGA, el 62% de los propietarios tenía apenas el 5% de la superficie, mientras que, en el otro extremo, el 1.6% de los propietarios disponía el 40% de la tierra. Con un coeficiente de Gini de 0.82, Colombia fue de los países de Latinoamérica que menos cambios tuvo en la estructura de la propiedad durante el siglo XX²⁰⁶. La persistencia de la inequitativa distribución de la tierra contribuyó a otros males económicos y sociales, además de la aparición de grupos armados en los años sesenta: la pobreza urbana y rural, el errático patrón de poblamiento del territorio, el narcotráfico, entre otros, brindaron oportunidades a estos mismos grupos armados para la prolongación de la guerra. En las siguientes secciones se profundizará sobre estos aspectos.

- Patrón de poblamiento, colonización y debilidad estatal

La concentración de la propiedad, y el fracaso de la reforma agraria, en los sucesivos gobiernos trajeron consigo la aparición de oportunidades geográficas a la insurgencia. La

²⁰⁶ cit. por. Uprimmy, R., & Vargas, A. (1990). La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia. La irrupción del para-estado. Bogotá: ILSA, CEREC.

permanente expulsión de los campesinos de las zonas centrales por parte de terratenientes, y la migración de campesinos sin tierra, impulsaron un patrón de colonización en áreas lejanas y desprovistas de presencia estatal. Como bien lo demuestra Palacios (2002), durante la segunda mitad del siglo XX como producto de los desplazamientos de población hacia otras zonas se conformaron nuevas regiones de colonización (aproximadamente corresponden a una cuarta parte del territorio nacional), que son las mismas regiones con la mayor incidencia de la violencia durante el conflicto armado actual, como veremos más adelante.

Estas zonas de colonización de población proveniente de migración espontánea y, en menor medida, dirigida por el Estado, reprodujeron la estructura agraria de algunas zonas centrales: la coexistencia de latifundios y minifundios. En esta dualidad agraria, que paradójicamente responde a una lógica en que los campesinos sin tierra buscan nuevas oportunidades, detrás de ellos aparecen los latifundistas que en una combinación de violencia, argucias jurídicas e influencia política, logran arrebatárles las tierras a los colonos²⁰⁷. En un proceso cíclico, los colonos luego son desplazados hacia áreas más alejadas, en la que conforman pequeñas fincas dedicadas a la producción de alimentos para su subsistencia, y marginalmente, para los mercados más cercanos.

Los gobiernos presidenciales al verse limitados a redistribuir la tierra en las zonas centrales por la presión terrateniente, acudieron al desarrollo de programas de colonización dirigida. Sin embargo, la porción de campesinos asentados en esas zonas bajo la orientación del Estado fue ínfima frente a la colonización espontánea. Los colonos por tanto, ellos mismos erigieron los pueblos y las parcelas según sus criterios. Las inversiones públicas hacia estas zonas, en cuanto a infraestructura y servicios de gobierno fueron precarias frente a las necesidades de los nuevos asentamientos²⁰⁸.

Un ejemplo de la ausencia del Estado en estos asentamientos y que propició oportunidades a la presencia guerrillera, fue Urabá. Entre los años sesenta y setenta esta región se constituyó en un polo de la agricultura comercial con el cultivo del banano de

²⁰⁷ Gutiérrez, F. (2015). Una historia simple? Comisión de Memoria Histórica del Conflicto Armado. La Habana, Febrero.

²⁰⁸ Palacios, M. (2002). Segunda Parte. En: Palacios, M., & Safford, F. Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Norma, pág. 570.

exportación. Atraídos por el dinamismo de la actividad, campesinos migraron a esta zona en busca de empleo o para obtener tierras baldías. En medio de la intensa oleada migratoria, se manifestó la carencia de escuelas, centros de salud, de policía y de instituciones de justicia²⁰⁹. La inseguridad y el desorden social fueron aprovechados por las guerrillas para ofrecer servicios de seguridad y justicia a cambio de contribuciones monetarias. Al mismo tiempo que pedían pagos a los empresarios bananeros por la vigilancia de sus predios, los guerrilleros exigían el cumplimiento de la normatividad laboral frente a sus trabajadores²¹⁰. Los guerrilleros se constituyeron en un poder de facto, al suplantar competencias estatales en situaciones conflictivas entre trabajadores y empresarios agrícolas y en el orden público.

La baja presencia del Estado, como la que ilustramos, se presentó en muchas otras zonas de colonización, que aseguraron a la insurgencia un espacio para su fortalecimiento y presencia territorial. Sin embargo es necesario añadir que la debilidad estatal ha sido un problema histórico relacionado con factores físico-geográficos, económicos, demográficos y políticos. En efecto, Colombia a lo largo de su historia ha sido un país fragmentado en regiones y débilmente integradas entre sí. Las razones provienen de la agreste geografía y de escasos recursos del Estado. Desde la época precolombina y hasta hoy en día, la ocupación del territorio es muy desigual, pues la población se concentró en solo dos de las cinco regiones naturales²¹¹.

La región Andina con una extensión del 30% del país, está constituida por la cordillera de los Andes que se divide en tres cadenas montañosas: La central, la oriental y la occidental, separadas por los valles de dos grandes ríos, el Magdalena y el Cauca, los cuales unen sus aguas en la llanuras bajas del norte para desembocar en el mar Caribe. La segunda región más poblada es la zona costera del Caribe, formada por llanuras bajas con una extensión del 15% del total. La región Pacífica, representa el 10% del total. El 45% de la superficie del país está constituido por dos extensas regiones: la Amazonia y la Orinoquía.

²⁰⁹ Ibídem. pág. 571.

²¹⁰ Centro de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá. pág. 100.

²¹¹ Jaramillo, S., & Cuervo, L. M. (1987). *La configuración del espacio regional en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Págs. 23-46.

Cuando llegaron los españoles encontraron la mayoría de la población indígena de lo que hoy es Colombia, en la región Andina, y en menor medida en la región de la costa Caribe. La disponibilidad de mano de obra y recursos naturales eran dos recursos relevantes para la articulación de la sociedad colonial, los cuales se encontraban fundamentalmente en la región Andina, y la costa Caribe fue importante como vía obligada para el desplazamiento de las riquezas que se trasladaban hacia España.

Bajo esta lógica durante la colonia se conformaron una serie de ciudades en las cordilleras de los Andes, tales como Santa Fe de Antioquia y Medellín, en la cordillera central; Santa Fe de Bogotá, en la cordillera oriental; y Pasto, Popayán y Cali, en la cordillera occidental. Las barreras de comunicación que constituían las redes montañosas de los Andes para la tecnología de transporte del momento, contribuyeron a que estas poblaciones estuvieran débilmente integradas. Esta tendencia se acentuó dado que los intercambios importantes se efectuaban con la metrópoli y menos entre regiones, y por tanto los esfuerzos de mejoramiento de las comunicaciones privilegiaban las conexiones de esta regiones con el exterior, es decir con los puertos de Santa Marta y Cartagena en la Costa Caribe.

La atomización regional, herencia de la colonia, y las dificultades en la inserción en la economía internacional, se constituyeron en obstáculos para el desarrollo de Colombia una vez se independiza de la corona española. Entre 1850 y 1880, las exportaciones se basaron en bonanzas cortas de ciertos productos cambiantes, tales como el añil, tabaco y quina²¹². El flujo de recursos de estas actividades no era suficiente para generar un Estado con la capacidad económica para producir la infraestructura necesaria que superara esta fragmentación regional y las dificultades de comunicación con el exterior.

La dispersión de la actividad económica en regiones creó una serie de grupos dominantes con intereses poco convergentes, que se manifestó en la esfera política en la conformación de un Estado de tipo federal con mucho poder en cada uno de los estados, en detrimento del Estado central. Esto provocó una visión autárquica del país, en contraposición a una visión nacional, más integradora. Cada región se esforzaba en mejorar sus conexiones con el exterior, lo que dio como resultado una red vial de naturaleza centrífuga. Estos

²¹² Ocampo, J. A., & Revéiz, E. (1979). Bonanza cafetera y economía concertada. cit. por. Jaramillo, S., & Cuervo, L. M. (1987). op.cit. pág. 56.

esfuerzos se veían interrumpidos por las continuas guerras entre las regiones que caracterizaron las primeras décadas del periodo de independencia.

La consolidación del café a fines del siglo XIX como un renglón estable de exportación y la centralización del Estado, vendrían a ampliar las posibilidades del Estado para mejorar la infraestructura de transportes. Con el auge de las exportaciones del café, el comercio y las operaciones financieras crecieron y con ello los centros urbanos se fortalecieron y se reacomodaron de acuerdo con sus potencialidades para desempeñar las funciones urbanas de esta nueva economía. Así, Santa Fé de Bogotá, se erigió como el principal centro comercial y cabeza de un Estado que se centralizó políticamente; Cartagena en la costa siguió siendo un puerto de importancia, pero que fue desplazado paulatinamente por Barranquilla mejor integrado al río Magdalena arteria principal para el transporte de las mercancías del interior del país hacia el exterior; en el Occidente, surge la ciudad de Cali y desplaza en importancia a Popayán debido a su conexión privilegiada a Buenaventura, principal puerto del Pacífico; y emergen nuevas ciudades en la zona de expansión antioqueña cafetera: Manizales, Pereira, Armenia y Bucaramanga.

El crecimiento de los recursos del Estado por cuenta del auge cafetero y de préstamos internacionales, facilitó el financiamiento de la construcción de infraestructura vial. La demanda de mano de obra para el renglón de obras públicas, conformó una masa de asalariados en las ciudades que crearían un mercado interno para las manufacturas. En la primera mitad del siglo XX, se inicia la industrialización por sustitución de importaciones, que, respondió en sus comienzos, a una necesidad coyuntural por la crisis del capitalismo mundial a fines de los años veinte, y luego en el modelo de desarrollo permanente después de la segunda guerra mundial. Esta nueva situación impulsó la necesidad de una integración interregional en las regiones más pobladas del país para conformar un mercado interno. La industria tendió a implantarse en las ciudades mayores como Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. La concentración de la industria y la población aún permanece en estas ciudades y sus áreas de influencia.

En definitiva, la integración de las regiones del eje norte-sur que conecta la región Andina con la región Costa Caribe, si bien inacabada dada la costosa infraestructura de una topografía agreste, los escasos recursos del Estado se concentraron en ese eje,

descuidando a otras que estaban surtiendo un proceso migratorio de población marginada de la propiedad de la tierra en las zonas centrales, como vimos anteriormente.

Entre las décadas de los años setenta y ochenta el modelo económico en que había sustentado el crecimiento de las décadas pasadas, se había agotado. El fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones y el declive de la economía cafetera por la eliminación del Pacto Internacional del Café, tuvo efectos en el mediano plazo sobre el desempleo urbano y la marginación de una porción importante de la población, especialmente en las regiones centrales. Se fue conformando así cinturones de miseria en las periferias de las ciudades, en donde la presencia estatal era precaria.

La coexistencia en el patrón espacial de las regiones centro–periferia, es decir, regiones centrales relativamente bien integradas al desarrollo del país y con presencia estatal, y las periferias con una baja integración a la economía nacional y débil presencia estatal; se reprodujo así mismo en las ciudades de las regiones centrales. La fractalización de este patrón²¹³, se observó por ejemplo en las ciudades de Medellín y Cali. En los barrios pobres de estas ciudades jóvenes marginados encontraron referentes en las guerrillas, delincuencia común y carteles de las drogas²¹⁴. Estos espacios sin Estado, en las áreas periféricas de las ciudades, se constituyeron, por tanto, en oportunidades para los grupos armados y mafias del narcotráfico.

Otro punto a destacar, como una continuidad de la debilidad del Estado, es su baja capacidad extractiva. La escasez de recursos fiscales mantuvo al Estado en un tamaño mínimo e insuficiente, con consecuencias visibles en el alcance de las instituciones gubernamentales en zonas periféricas del país urbanas y regionales. Tres aspectos de la capacidad estatal están directamente relacionado con la estabilidad interna: la calidad de la fuerza pública, una infraestructura adecuada para la integración efectiva del territorio y la capacidad extractiva del Estado²¹⁵.

²¹³“Hace referencia a la lógica de los fractales de la teoría del caos: se trata de patrones que a medida que se cambia de escala se repiten a sí mismos con nuevos niveles de complejidad” Citado por: Serje, M. El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. *Cahiers des Amériques Latines*, 2013, no 71, pág. 100.

²¹⁴ Child, J., & Arango, M. (1987). *Narcotráfico Imperio de la Cocaína*. Bogotá: Percepción.

²¹⁵ Véase: Hendrix, C. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, vol. 47, no 3, p. 273-285. Véase también: Sobek, D. (2010). Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, vol. 47, no 3, p. 267-271.

Colombia, registró en estos aspectos un desarrollo precario, muy por debajo de sus pares latinoamericanos. Las cifras presentadas por Giraldo (2015:455) ilustran esta situación: El gasto destinado al financiamiento de las fuerzas militares y de policía, se redujo gradualmente desde los años cincuenta. Como proporción del gasto total el gasto en seguridad y defensa pasó de un promedio del 27% en la década del 50, al 23% en los años sesenta, el 15% en los setenta, y el 16% en los ochenta, tendencia que se mantuvo hasta mediados de los años noventa. En 1960 el país tenía una tasa de carreteras pavimentadas de 0.23 por cada 100 kilómetros cuadrados, mientras que en Perú y Chile esta tasa excedía a la colombiana en un 50%. Entre 1971 y 1994 la red nacional de vías crecía a la mitad del ritmo que requería su economía. El retraso en seguridad y carreteras proviene de la baja capacidad extractiva del Estado colombiano. Comparado con los países de Suramérica este país, tenía una tasa impositiva muy por debajo de sus pares, y presenta un nivel parecido a los países más pobres de Centroamérica²¹⁶.

En conclusión, el Estado al mantener baja su capacidad, especialmente en las zonas periféricas brindó a las insurgencias las oportunidades necesarias para prosperar y expandirse en esos lugares; y junto con las oportunidades que brindaron los cambios estructurales en la economía, el conflicto armado finalizando los años setenta inicia su intensificación hasta llegar a niveles de violencia nunca antes visto desde la época de La Violencia.

- Cambios estructurales en la economía

Los viejos problemas no resueltos como la concentración de la propiedad de la tierra y la debilidad estatal, fueron agregándose otros nuevos que contribuyeron al crecimiento y la prolongación del conflicto armado interno. Desde finales de los años setenta y durante las décadas del ochenta y noventa se fueron configurando cambios estructurales en la economía del país y en rol del Estado, que tuvieron implicaciones en la naturaleza del conflicto armado interno.

La economía se sostenía con la caficultura, el principal producto de exportación, y por la industria que contaba con el apoyo del Estado con el modelo de industrialización por

²¹⁶ Giraldo, J. (2015). Política y guerra sin compasión. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana, febrero. pág. 466.

sustitución de importaciones que impulsaron todos los países de América Latina, bajo la orientación de la CEPAL. A finales de los años setenta inicia un declive de la industrialización y de la economía cafetera, y al mismo tiempo que la estructura económica se orientó hacia las exportaciones minero-energéticas y el narcotráfico.

La industria como producto de las políticas de la industrialización por sustitución de importaciones tuvo un crecimiento exitoso hasta mediados de los años setenta. De acuerdo con las etapas del desarrollo industrial, el país solo alcanzó a cumplir con la meta de sustituir importaciones de bienes de consumo corriente y en alguna medida bienes de consumo durable²¹⁷. Al fracasar la siguiente etapa de sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, debido a las limitaciones en el tamaño del mercado interno, la política económica combinó protección estatal con una de promoción de las exportaciones.

El objetivo de la política mixta consistió en superar las restricciones del mercado interno por un mercado global y volcar así la capacidad productiva hacia el mercado mundial. Los instrumentos de política consistieron en el apoyo a los sectores industriales existentes mediante incentivos tributarios, crediticios y cambiarios para fomentar sus exportaciones; y la reducción de los impuestos a las importaciones de materias primas, maquinaria y equipo que requería la industria nacional. Si bien las empresas industriales fueron beneficiadas, se congeló la estructura productiva de bienes secundarios²¹⁸.

La mayor apertura a los mercados internacionales a finales de los setenta y los ochenta, asomaba la ventaja comparativa del país, hacia los bienes primarios y menos a los industriales. Así se fueron configurando fortalezas en las exportaciones de petróleo y carbón, y en el mercado ilegal de los narcóticos²¹⁹. En los años noventa, el modelo mixto de protección a la industria nacional existente y la promoción de exportaciones, fue reemplazada por una política aperturista a los mercados internacionales. Esta política acentuó la tendencia hacia el declive industrial y el fortalecimiento de la explotación de bienes primarios.

²¹⁷ Bejarano, J. A. (1991). Industrialización y política económica 1950-1976. Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI. Bogotá: Siglo XXI.

²¹⁸ Ortiz, C., et al. (2009). La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra. Revista de Economía Institucional, vol. 11, no 21, págs. 107-137.

²¹⁹ Reveiz, E. (1989). op.cit., pág. 57.

En 1990 el gobierno de Cesar Gaviria decretó la apertura comercial y abrió los mercados financieros a los flujos internacionales de dinero y capital. La aplicación de esta política, arrasó con gran parte de la industria y de la agricultura comercial²²⁰. Esta situación tuvo un efecto negativo sobre el mercado de trabajo: durante toda la década la tasa de desempleo alcanzó los dos dígitos, se incrementó el subempleo y los nuevos puestos de trabajo se caracterizaron por su precariedad. Los sectores ganadores de esta nueva política económica, como el sector minero-energético, que por su naturaleza, al ser muy intensivo en capital y de muy baja articulación a otras cadenas productivas, generó muy poco empleo, en promedio 1.5% al empleo total durante las últimas décadas²²¹.

Este cambio estructural en la economía demostró la baja capacidad del aparato productivo para producir los empleos necesarios para mantener ocupada a la población en edad de trabajar. Los efectos sobre el empleo se presentaron tanto en las ciudades como en las zonas rurales durante toda la década del noventa. La baja competitividad frente a oferentes del exterior en los cultivos de rendimiento transitorio produjo la quiebra de estos productos agrícolas, y por tanto la desaparición de la base productiva de muchos municipios del país. En esta década también se consolida el declive de la caficultura que se había iniciado a finales de los años setenta, y con el rompimiento del Pacto Internacional del Café en 1989, se deterioran los precios, la rentabilidad y la producción del grano²²².

La política económica del Estado, de desprotección y desregulación de la economía implicó el desmonte de una serie de instituciones de fomento productivo y de creación de bienes públicos. En el sector rural, escenario de la guerra, se observó, además en la desaparición de sectores productivos con cierta tradición, la ausencia del Estado para dirigir y animar la recomposición productiva de las regiones arrasadas por la quiebra de los cultivos. Esto tuvo como consecuencia el incremento del desempleo rural al pasar del 4% en 1990 al 10% en 1999²²³. Mientras la economía formal entraba en declive, el narcotráfico crecía de manera significativa. Si bien la producción de cocaína se inicia a finales de los años setenta, es en las décadas del ochenta y especialmente en los años

²²⁰ Ortiz, op.cit., pág. 125.

²²¹ Bonilla, R. (2011). Apertura y reprimerización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo. Nueva sociedad, no 231, p. 46-65.

²²² Ortiz, op.cit., pág. 123.

²²³ Ibídem., pág 124.

noventa cuando esta actividad toma un especial impulso. En los años noventa, Colombia se convirtió en el principal productor en el mundo en el cultivo y en el procesamiento de la cocaína.

Algunos analistas consideran que la ventaja comparativa de Colombia en esta actividad ilegal se explica por una conjunción de características que escasamente se presentan en otros países²²⁴. La baja capacidad del sistema productivo para generar empleos a un contingente considerable de población tanto en la ciudad como en el campo, habrían contribuido a la aparición de esta actividad ilegal. Solo basta contrastar esta afirmación con la procedencia de los capos del narcotráfico, provenientes Medellín y Cali, ciudades que sus economías en las últimas décadas entraron en declive por la desindustrialización y la pérdida de competitividad de sus manufacturas²²⁵, o de los campesinos jornaleros desempleados y campesinos sin tierra que migraron en las zonas de cultivo de la coca. La exclusión socioeconómica de una masa de la población se tradujo en un ejército de reserva disponible para llevar a cabo una actividad de alto riesgo pero de una rentabilidad exorbitante.

La exclusión socioeconómica no es condición suficiente, sin embargo para que esta actividad tenga éxito. De acuerdo con Toumi (2001), es necesario que el país cuente con cierta tradición en actividades ilegales. De hecho, la primera experiencia con este tipo de mercancías se presentó en el norte del país, en La Guajira, en la Sierra Nevada de Santa Marta con el cultivo de la marihuana. En este departamento que limita con Venezuela y el Caribe, existe una tradición contrabandista que fue capitalizada para esta actividad. La marihuana fue una bonanza corta debido a que en los años ochenta Estados Unidos se convirtió en productor de esta mercancía. En el caso de la cocaína, los grandes capos de la droga fueron delincuentes y contrabandistas de esmeraldas y otras mercancías, con experiencia en el manejo de armas y sobornos a funcionarios públicos.

Sin embargo, las destrezas ilegales adquiridas previamente, responden a un tipo de ambiente que las propicia. Sin duda, estados débiles y con bajo control de su territorio son condiciones centrales para que las actividades ilegales prosperen. Como se dijo

²²⁴ Thoumi, F. (2001). Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito-CEODD-Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

²²⁵ Child & Arango. op. cit.

anteriormente, Colombia se caracteriza por tener serias debilidades en el funcionamiento de la seguridad, justicia y la propensión a que las instituciones sean cooptadas por los intereses de los particulares; y la ausencia del Estado en amplias regiones del país, especialmente en las nuevas regiones de colonización pobladas por campesinos excluidos del desarrollo económico. Todos estos factores, se tradujeron en ventajas para el establecimiento de esta actividad ilegal.

En definitiva, los cambios en la economía y el abandono del Estado en el fomento productivo en el contexto de las políticas económicas neoliberales, abonaron el terreno para que surgiera y se fortaleciera el narcotráfico, que prospera en ambientes de exclusión socioeconómica y estados débiles. Esta actividad ilegal se constituyó en uno de los combustibles del conflicto y en la principal fuente de disputa entre los grupos armados ilegales.

- La economía política de los recursos naturales: los minero-energéticos y la cocaína

En el contexto de la terminación de la Guerra Fría y la apertura democrática, en los años noventa gran parte de los grupos guerrilleros se desmovilizaron. Sin embargo, las dos guerrillas más numerosas en reclutas y capacidad bélica rechazaron las oportunidades para incorporarse a la vida civil y participar plenamente en los espacios políticos creados por la nueva constitución de 1991. En ese entonces, las FARC y el ELN, ejecutaban los planes de expansión territorial que habían diseñado entre finales de los años setenta y ochenta. El viraje de la economía hacia la re-primarización que tuvieron asiento en las regiones periféricas mostraba señales positivas para el financiamiento sostenido de dichos planes, y por tanto posibilidades de ganar la guerra.

Teóricos de los conflictos de la etapa de Postguerra Fría aseguran que los países con abundancia de recursos naturales son más propensos a la aparición y prolongación de guerras internas²²⁶. Sin embargo, es cuestionable de esta teoría que por sí mismo la disponibilidad de los recursos naturales de los países, automáticamente los haga vulnerables a las guerras, sin que medie una variable central: la capacidad estatal en el despliegue de su capacidad extractiva y el monopolio de la coerción en todo el territorio

²²⁶ Véase al principal exponente de esta idea a Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. Oxford economic papers, vol. 56, no 4, págs. 563-595.

nacional²²⁷. Apenas parece obvio, que los retadores del orden estatal solo pueden hacerse a los rendimientos de los recursos naturales solo si tienen las oportunidades para hacerlo.

El caso colombiano, es un ejemplo de la combinación de dos elementos que posibilitan la prolongación de la guerra: la debilidad estatal y una fuerte demanda en los mercados internacionales por bienes basados en recursos naturales. Como se dijo, el país experimentó cambios económicos, en una transición de un país exportador de café y algunas manufacturas a uno minero y cocalero²²⁸. Estos nuevos sectores económicos se desarrollaron en áreas periféricas. En muchas de estas zonas, las guerrillas habían permanecido por décadas y al convertirse estas regiones en polos de crecimiento económico, los insurgentes aprovecharon la oportunidad de extraer recursos en esos lugares y financiar la expansión territorial en otras regiones del país.

En Colombia, los guerrilleros incluso, antes de terminar la Guerra Fría, ya habían gestionado recursos propios para su sostenimiento y expansión, esto debido a que, al parecer el patrocinio financiero del bloque comunista nunca fue significativo²²⁹. La capacidad de financiación de la guerra por parte de los insurgentes, en ausencia de patrocinadores externos, se asocia por consiguiente, a las posibilidades de extraer ingresos, mediante el cobro de impuestos ilegales a los agentes económicos que explotan los recursos naturales. Cuando se trata de explotar un recurso natural, las decisiones de localización de la actividad económica, depende de la disponibilidad del recurso, presente solo en unos lugares específicos. Es el caso de los recursos mineros-energéticos, como petróleo y carbón. Como los empresarios están supeditados a la localización de estos yacimientos, en contextos de estados débiles, son vulnerables a la inseguridad²³⁰.

²²⁷ Véase: Ross, M. (2006). A closer look at oil, diamonds, and civil war. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, vol. 9, págs. 265-300; Fjelde, H. (2009). Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War. *Journal of Peace Research*, 46(2), págs. 199-218.

²²⁸ En 1999 el petróleo representó el 3% del producto interno bruto (PIB) y participó en un 32% en las exportaciones; mientras que el café contribuyó con solo el 9% de las exportaciones. Aunque estas cifras muestran la importancia del petróleo en la economía colombiana, no la convierte en una economía petrolera, ya que es necesario que al menos contribuya con el 10% en el PIB y represente el 40% de las exportaciones. Puyana y Thorp, 1998, citado por: Pearce, J. (2005). Más allá de la malla perimetral: el petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia. Bogotá: CINEP.

²²⁹ Guáqueta, A. (2002). Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: Anotaciones teóricas y empíricas. *Colombia Internacional*, no 55, págs. 19-36.

²³⁰ Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political Geography*, 20(5), págs.561-584.

El petróleo a comienzos de los años ochenta fue una fuente de financiamiento para el ELN, y el narcotráfico a finales de los años setenta, para el caso de las FARC. Gracias a estos recursos, y desde esas regiones económicas las guerrillas se expandieron a otras zonas del país. Un reconocido analista del conflicto le llamaría a esta situación como “la metástasis geográfica de la violencia”²³¹.

Luego de que se descubre el yacimiento petrolífero en Caño Limón en Arauca en 1983, el grupo guerrillero del ELN, mediante la extorsión al constructor del oleoducto petrolero, pudo expandir su pie de fuerza, y luego ampliar su presencia en otros territorios del país a través de un sistema extorsivo a lo largo de la línea de transporte del crudo hasta la zona de embarque en el puerto de Coveñas²³². Además en una compleja interrelación con la clase política departamental y municipal, obtuvo recursos de las regalías del petróleo²³³. Arauca fue una de las regiones de colonización que el gobierno impulsó para mitigar la presión campesina por tierras en las zonas centrales del país, cuyo poblamiento inicial estuvo conformado por familias que huyeron de La Violencia en los años cincuenta. La presencia del ELN en la zona data desde 1979²³⁴. Antes de la llegada de la explotación petrolera, esta agrupación armada tenía un intenso trabajo político con los colonos del lugar. Articuló redes de producción campesina y organización comunitaria a todo lo largo del piedemonte. También ofreció seguridad a los medianos y grandes hacendados contra el abigeato y la usurpación de tierras²³⁵.

A partir de la explotación del yacimiento Caño Limón esta guerrilla además que creció en número de reclutas, fortaleció sus bases sociales gracias a la aplicación de un sistema clientelista que ya existía en la cultura política de la región. El dominio de la población les dio capacidad de negociación frente a los políticos o los que pretendían gobernar las instituciones democráticas, lo que les permitió a su vez acceder a una parte de los recursos de las regalías del petróleo. Por sus cuantiosos recursos, el departamento de Arauca fue

²³¹ Bejarano, J. et al. (1997). Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales. op.cit.

²³² Coincide con el crecimiento exponencial del pie de fuerza del ELN, véase el Gráfico 1.

²³³ Los departamentos y municipios donde se ubica el pozo petrolero reciben el 9.5% y un 2.5% de las regalías respectivamente. La regalía es de acuerdo con el artículo 360 de la Constitución Política “una contraprestación económica de propiedad del Estado que se causa por la explotación de un recurso natural no renovable...”

²³⁴ Peñate, A. op.cit.

²³⁵ Gutiérrez, O. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. Análisis Político, vol. 23, no 69, págs. 6-7.

una zona altamente disputada por los grupos armados ilegales. Primero entre el ELN y las FARC, quienes habían compartido el poder en la zona, a finales de los noventa entraron en una lucha por el dominio territorial de este departamento, y luego en los años dos mil, los paramilitares incursionan en la zona²³⁶. El espectro político de disputa entre grupos armados dio como resultado la “militarización multipolar del territorio”²³⁷.

En la década del noventa la producción petrolera se duplicó. Este crecimiento se explica gran parte, por la operación de otro nuevo yacimiento Cusiana–Cupiagua en el departamento de Casanare, que junto con el yacimiento de Caño Limón en Arauca, representó la mitad de la producción total de petróleo del país. Entre 1995 y 1998 el departamento de Casanare recibió el 33% de la totalidad de las regalías distribuidas a las regiones productoras de petróleo, en comparación con el 28% de Arauca y el 7% de Meta y Huila²³⁸.

Al igual que en Arauca la explotación petrolera y las regalías en Casanare generaron múltiples conflictos sociales que se superpusieron al conflicto armado interno, tales como los impactos al medio ambiente y la degradación social. Las explotaciones petroleras de las multinacionales solo se encargan de la extracción del petróleo. El refinamiento y la producción de derivados del crudo extraído son realizados por fuera de la región. Por este motivo la actividad petrolera en las regiones productoras corresponde a un enclave²³⁹. Si bien la extracción de este recurso genera empleo, este es muy limitado pues solo se requiere una cantidad considerable de mano de obra en la fase de construcción de las instalaciones de la producción petrolera. La demanda de mano de obra declina una vez comienza la producción²⁴⁰. Sin embargo y debido a las expectativas del boom petrolero ampliamente divulgado en los medios de comunicación, la migración fue masiva, y en poco tiempo los municipios duplicaron su población²⁴¹. La prostitución, el alcoholismo y la delincuencia aumentaron con el crecimiento poblacional, y otros conflictos sociales se exacerbaban. En medio de un contexto de un cambio social descontrolado y de

²³⁶ *Ibidem.*, págs. 3-34.

²³⁷ Pearce, J., *op.cit.*

²³⁸ *Ibidem.*

²³⁹ Dureau, F., & Flórez, C. E. (1999). El sueño petrolero. Movilidad espacial y dinámicas urbanas en Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). *Revista Territorios*, no 1, enero, págs. 119-138.

²⁴⁰ Pearce, *op.cit.* págs. 66

²⁴¹ Dureau y Flórez, *op.cit.* págs. 119-138

precariedad institucional, los grupos armados ilegales aprovecharon esta situación para justificar el cobro de tributos.

La actividad petrolera también generó externalidades negativas relacionadas con el medio ambiente. Por la lógica de la guerra entre los grupos guerrilleros y los grupos paramilitares, las organizaciones sociales se debilitaron ante la dificultad de las comunidades para expresar su inconformidad por los daños a los recursos naturales producidas por las empresas petroleras. Los guerrilleros que intentaban infiltrarse en estas luchas sociales, los paramilitares interpretaban que las movilizaciones eran manejadas por los insurgentes, por lo que los líderes comunitarios fueron atajados por estos grupos de contrainsurgencia, mediante amenazas de muerte y asesinatos. En estas zonas petroleras, las multinacionales fueron señaladas de ser cómplices de los grupos armados de extrema derecha por los atropellos a los derechos humanos de las comunidades locales²⁴².

Además de los conflictos sociales en las zonas petroleras el ejercicio de la política también era mediada por los grupos armados ilegales. Como se explicará más adelante, el poder de facto de los armados, modificaron las reglas de juego de la democracia. A pesar de la importancia macroeconómica del petróleo y de los conflictos que se estaban generando, no atrajo la atención del Estado para desplegar sus instituciones e influencia en estas regiones. Solo hasta cuando se inició el proceso de desmovilización de los paramilitares, estas regiones fueron objeto del fortalecimiento institucional²⁴³.

El narcotráfico tiene una economía política mucho más compleja que los minero-energéticos, además de poseer en su naturaleza una mayor “capacidad de combustión” para encender la guerra, los actores económicos involucrados en este negocio fueron los catalizadores en la conformación de los grupos paramilitares quienes disputaron el poder a las guerrillas incluso en las zonas minero-energéticas y en economías agrarias de menor importancia. Con el fin de entender la contribución de ambas actividades en el conflicto, podemos distinguir algunas diferencias en sus economías políticas:

²⁴² Pearce, op.cit. págs. 71.

²⁴³ Guáqueta, op.cit. págs. 19-36

1. La cocaína es totalmente saqueable por los grupos armados ilegales²⁴⁴. Por ser este narcótico una mercancía ilegal, el Estado no pueda desplegar su capacidad extractiva y regular esta actividad, mientras que los grupos armados ilegales sí lo hacen, hasta el punto de que estos grupos que compiten por el territorio, pueden obtener de allí recursos considerables similares al Estado. En cambio, la explotación de los minero-energéticos es una actividad legal, y por lo tanto el Estado tiene la posibilidad de obtener de allí recursos para dotar de instituciones a las regiones productoras²⁴⁵.

2. La cocaína tiene una relación simbiótica con los grupos armados ilegales. Estos últimos ofrecen las instituciones que garantizan el cumplimiento de los contratos, la resolución de los conflictos entre los agentes intervinientes y la seguridad²⁴⁶. Además, por ser una actividad ilegal requiere el control territorial en las zonas donde se desarrolla las diferentes etapas del negocio, como los cultivos de la coca, laboratorios, rutas del transporte entre las zonas productoras y las zonas de exportación, pistas de aterrizaje, para así neutralizar a los organismos del Estado y a grupos armados rivales. Difiere de la economía petrolera, pues el proceso productivo no implica el control territorial por parte de los empresarios de esta actividad.

3. La cocaína por ser una mercancía ilegal comparte con las insurgencias los mismos criterios de localización: zonas montañosas o selváticas, alejadas de los centros poblados, fronterizas, con asentamientos de campesinos pobres y excluidos y baja presencia estatal.

4. Las dos economías difieren en la forma en que los empresarios se relacionan con el Estado. Por su naturaleza ilegal, la viabilidad del negocio del narcotráfico depende de la capacidad de las organizaciones criminales para coaccionar a los funcionarios públicos, ya sea a través de amenazas de muerte o de sobornos (“plata o plomo”)²⁴⁷. Por lo tanto,

²⁴⁴ Le Billon, P. op.cit.

²⁴⁵ Véase: Le Billon, P. (2003). Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*, 15(4), págs.413-426. También véase: Fjelde, H. (2009). Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War, 1985—99. *Journal of Peace Research*, 46(2), págs. 199-218; y, Ross, M. (2006). A closer look at oil, diamonds, and civil war. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 9, págs.265-300.

²⁴⁶ Toumi, op.cit.; Rubio, M. (1999). La justicia en una sociedad violenta. En: Llorente, M.& Deas, Malcolm D. (ed.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Cerec. págs. 203-282.

²⁴⁷ “Plata” quiere decir en Colombia dinero y “plomo” significa disparo con un arma de fuego. Los barones de las drogas usaban este mensaje para que funcionarios y jueces escogieran entre el pago de soborno o muerte. Véase: Thoumi, F. (1994). *Economía política y narcotráfico*. Bogotá. Tercer Mundo Editores;

se establecen relaciones de captura entre el Estado y el narcotráfico²⁴⁸. Por el contrario, las actividades minero-energéticas se relacionan con el Estado mediante contratos de participación en las ganancias de la exploración y explotación de los yacimientos, y las instituciones formales garantizan que estos contratos se cumplan.

El negocio de la cocaína inició en Colombia a finales de la década de los setenta. En un principio los traficantes de drogas colombianos compraban la base originaria en Bolivia y Perú y luego la procesaban y la exportaban como cocaína en pequeñas cantidades a Estados Unidos. La mercancía era transportada por individuos que viajaban en vuelos comerciales a ese país. Por su alta rentabilidad, rápidamente la mercancía se exportaba en grandes cantidades bajo el esquema empresarial de carteles. Por su capacidad de usar la violencia y habilidades en los negocios, los carteles lograron la integración de las diferentes etapas de la cadena: el cultivo de la coca, la fabricación de la pasta de coca, la refinación y las redes de distribución y exportación, y así desplazaron del negocio a bolivianos, peruanos y cubanos²⁴⁹.

Durante los años ochenta ya los carteles colombianos denominados de Medellín y Cali dominaban el mercado mundial de la droga en Europa y Estados Unidos. Las enormes ganancias que ingresaban al país, obligaron a los narcotraficantes a idearse un sistema de lavado de dinero. Esto implicó la construcción de una red social conformada por la élite del país. Durante esta década el narcotráfico era tolerado por la clase dirigente que en no muy pocas ocasiones se beneficiaron de la financiación de sus campañas políticas²⁵⁰.

La relativa aceptación social del narcotráfico cambió a mediados de la década del ochenta cuando los empresarios ilegales intentaron ingresar directamente en la política y modificar la legislación entorno al sometimiento a la justicia de los narcotraficantes en Estados Unidos. La presión de este último país para que el gobierno colombiano atrapara a los narcotraficantes para su extradición, generó un conflicto que desencadenó actos terroristas y asesinatos a élites económicas y políticas ejecutadas bajo las órdenes del jefe del Cartel de Medellín, Pablo Escobar.

Duncan, G. (2014). Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México. Debate. Bogotá: Penguin Random House.

²⁴⁸ Garay, L. J, et al. (2008). op.cit.

²⁴⁹ Thoumi, op.cit.

²⁵⁰ Ibídem.

La violencia a mediados de los ochenta ascendió exponencialmente por cuenta no solo de la guerra de los carteles de la droga con el Estado sino del conflicto entre la guerrilla y la contrainsurgencia privada. Al mismo tiempo que los narcotraficantes luchaban contra el Estado también lo hacían en contra de las guerrillas, es decir los narcotraficantes participaban en dos guerras: en la lucha contra el narcotráfico, eran enemigos del Estado y en la guerra contra las guerrillas, eran aliados al Estado²⁵¹. Esta bipolaridad de los narcotraficantes le imprimiría una alta complejidad al conflicto armado en Colombia.

La relación de los narcotraficantes con las guerrillas fue muy inestable. Se supo de una alianza entre el Cartel de Medellín y el grupo guerrillero del M-19 cuando éste último realizó por encargo la toma del Palacio de Justicia en 1985 para destruir los documentos procesales que involucraban a los traficantes de droga²⁵². Esta alianza coyuntural contrastaba con los conflictos que se gestaban en el proceso productivo de la mercancía, en particular con las FARC, guerrilla con presencia en las regiones cocaleras. Sin embargo el mayor desencuentro se produjo por los secuestros de las guerrillas a estos empresarios y a sus parientes.

Miembros del Cartel de Medellín invirtieron en propiedades rurales especialmente en el Valle del Magdalena Medio y en áreas de los departamentos de Córdoba y Antioquia. En estas regiones los narcotraficantes promovieron la formación de grupos paramilitares para defenderse de los secuestros y las extorsiones de la guerrilla. Los narcotraficantes tuvieron el apoyo de otros sectores que también habían sido afectados por el accionar de la guerrilla, los terratenientes tradicionales y la clase política. Además tuvieron el soporte legal provisto para el establecimiento de grupos de autodefensa que incluía una coordinación con los militares.

Los grupos de autodefensas en estas regiones se integraron a un movimiento nacional de escuadrones de la muerte denominado Muerte a Secuestradores (MAS). Este surgió de un secuestro que realizara el grupo guerrillero M-19 a la hermana de un miembro del Cartel de Medellín. Este suceso provocó que los narcotraficantes impulsaran esta organización acudiendo al apoyo de otras víctimas de las guerrillas. A esta organización se les atribuye

²⁵¹ Duncan, op.cit.

²⁵² Gugliotta, G., & Leen, J., & Gutiérrez-Larraya, J. A. (1990). Los reyes de la cocaína. Bogotá: Editorial Planeta. Citado por: Thoumi, F. (1994). op.cit.

los asesinatos a candidatos presidenciales de los partidos políticos de izquierda como el partido comunista y de la Unión Patriótica, el movimiento político creado en los procesos de negociación con las guerrillas en el gobierno de Betancur.

Entre 1984 y 1992, los asesinatos a una variedad de grupos sociales se confundían entre las víctimas de los narcotraficantes por cuenta de la lucha contra las drogas y las víctimas de la guerra contrainsurgente. Esta etapa confusa, se resolvió cuando el Estado establece, presionado por los actos terroristas, una política de sometimiento a la justicia a los narcotraficantes en el país y la eliminación de la extradición en la Constitución Política.

El jefe del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, el principal protagonista del narcoterrorismo negoció con el Estado los términos de su entrega entre los cuales incluía la construcción de una cárcel exclusiva y la selección de sus guardias. Desde su lugar de reclusión continuó con sus operaciones criminales. Cuando el Estado intentó controlar esta situación con el traslado del reo a una cárcel de máxima seguridad, Escobar escapó y reanudó los actos terroristas. El gobierno creó un grupo especial de búsqueda, y con la colaboración de enemigos de Escobar, entre ellos miembros del Cartel de Cali y algunos jefes de seguridad del Cartel de Medellín involucrados en grupos de paramilitares, el narcotraficante murió baleado por organismos del Estado en Medellín en 1993²⁵³.

Las alianzas con miembros de las fuerzas militares en la operación de grupos paramilitares y en la lucha contra Pablo Escobar, les brindó a los narcotraficantes, cierta inmunidad. Por esta vía, parte de estos recursos fueron canalizados para la guerra contra la guerrilla que de otra forma no hubiesen estado disponibles para ello, pues no es posible para el Estado extraer recursos de esta actividad ilegal. Una vez resuelto el problema del narcoterrorismo y la amenaza a las élites por parte de Pablo Escobar, se revivió la figura de las autodefensas bajo otro esquema normativo.

En efecto, en el último año de su gobierno, el presidente Gaviria mediante decreto Ley 356 de 1994, autorizó la creación de organizaciones prestadoras de servicios de seguridad en zonas con problemas de orden público. En el gobierno presidencial de Samper, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada les otorgó a dichos servicios el

²⁵³ Toumi, 2001. op.cit., pág. 201.

nombre de Cooperativas de Vigilancia (Convivir). La ley autorizó a sus miembros el porte de armas y equipos de comunicación para proteger a sus comunidades y colaborar con la fuerza pública en la lucha contrainsurgente²⁵⁴.

Las nuevas organizaciones armadas de naturaleza privada en la práctica tuvieron las mismas funciones que las autodefensas de la legislación de 1965 y que los militares apoyaron durante la década del ochenta. Al igual que en la anterior experiencia, las Convivir se convirtieron en una oportunidad política para los grupos armados de extrema derecha²⁵⁵. De acuerdo con Ávila (2013), gran parte de los dueños de estas cooperativas fueron los mismas cabecillas de los grupos paramilitares que se desmovilizaron entre 2003 y 2006, lo cual indica que las armas y los equipos fueron utilizados para cometer violaciones a los derechos humanos ampliamente documentado por los organismos internacionales.

Al contrario de su homólogo de Medellín, el Cartel de Cali mantuvo una estrategia de bajo perfil, en lugar de intentar participar directamente en política, prefería comprar el apoyo de los políticos. Desarrolló una red política en Cali, y acudía a la violencia en colaboración con las élites para erradicar la delincuencia en la ciudad a través de grupos de “limpieza social”, y nunca utilizó la violencia sobre dichas élites. La vinculación con la clase política de la ciudad le permitió a este cartel infiltrar la campaña del presidente Ernesto Samper (1994-1998). Una vez elegido el presidente fueron divulgados grabaciones de audios que lo involucraban²⁵⁶.

Durante todo su gobierno, Samper estuvo dedicado a defenderse de las acusaciones de la entrada de dinero del narcotráfico a su campaña política, aunque se mantuvo en el poder durante todo el periodo presidencial, perdió la autoridad necesaria para gestionar su programa de gobierno. Por su parte, Estados Unidos desertificó a Colombia en la lucha contra las drogas²⁵⁷. Presionado por las circunstancias, en 1995 el gobierno atrapó y encarceló a las cabecillas del Cartel de Cali.

²⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos-ACNUR-. Organización de los Estados Americanos. Capítulo IV continuado. Violencia y la violación del derecho internacional de los derechos humanos. s.f. Vía internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-4e.htm>

²⁵⁵ Reyes, A., op.cit.

²⁵⁶ Toumi, 2001.op.cit. págs. 198-201.

²⁵⁷ La certificación frente a la lucha anti-drogas es una calificación que Estados Unidos realiza a los países con los cuales tiene convenios y tiene como objetivo evaluar la continuidad de las ayudas en programas

La desarticulación de los carteles de Medellín y Cali, provocó un reacomodamiento del negocio del cultivo de la coca y el tráfico de la cocaína. Una parte de estas actividades quedó en manos de las guerrillas y paramilitares, y otra bajo el control de otra generación de carteles (Norte del Valle, Costa, Medellín y Eje Cafetero)²⁵⁸. Este cambio en el control del negocio coincidió con un mayor crecimiento de los cultivos de coca. La participación de los grupos armados ilegales contribuyó a este crecimiento. Como lo demuestran Sánchez y Díaz (2004: 12), a partir de 1995 la tasa de cambio de crecimiento de las hectáreas de este cultivo tiene una tendencia mucho mayor que los anteriores años de la década, incluso, este incremento se acelera aún más a partir de 1997, fecha en la cual se unificaron los paramilitares en las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC).

Otros elementos del contexto convergieron en el crecimiento de la coca y la mayor incorporación de los recursos del narcotráfico al conflicto armado. Como un factor de naturaleza interna: la crisis del sector agropecuario. En efecto, la apertura a la economía global, el desmonte de la institucionalidad pública en el campo y la misma violencia desincentivó la actividad agropecuaria. La pérdida masiva de empleo rural como consecuencia del declive de las agro-actividades, obligaron a campesinos a migrar hacia las zonas con plantaciones de coca para desempeñarse como cultivadores y recolectores²⁵⁹. El desempleo rural en el campo colombiano no solamente propició la viabilidad del crecimiento de la coca, sino también la disponibilidad de reclutas para los grupos armados ilegales. Factores externos también contribuyeron a este aumento: el éxito de la política anti-narcóticos en Bolivia y Perú. Anteriormente Colombia importaba la base de coca que obtenía en esos dos países, y solo producía el 19% de la hoja de coca del total en la región en el año de 1990. Como consecuencia de la reducción del cultivo en esos países, Colombia llegó a producir el 72% de la coca en la región Andina en el año 2001²⁶⁰.

Las condiciones del contexto interno y externo por tanto, fueron aprovechadas por los grupos armados ilegales para extraer recursos del narcotráfico. Si bien las guerrillas

bilaterales. Al respecto véase: Pardo, D., & Cardona, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, N. 29, 3-6.

²⁵⁸ Véase: Duncan (2014), op.cit; Sánchez, F., & Díaz, A. M. (2004). *Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.

²⁵⁹ Ortiz, C. E. (2011). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de desarrollo rural*, no 50.

²⁶⁰ Sánchez, F., & Díaz, op.cit.

incrementaron su pie de fuerza y se expandieron territorialmente, especialmente las FARC, fueron los paramilitares a mediados de los noventa, quienes en mayor medida utilizaron estos recursos para aumentar su influencia y control territorial. Durante la segunda mitad de los noventa, los paramilitares, en efecto, superaron a los guerrilleros en ritmo de crecimiento, hasta llegar a ser el segundo grupo irregular del país, equivalente al 80% del tamaño de las FARC y ser tres veces más grande que el ELN²⁶¹. A mediados de los noventa, la guerrilla de la FARC, escaló la guerra hacia combates de movimiento contra el ejército, y en las regiones y ciudades los secuestros, las extorsiones y “las pescas milagrosas” en las carreteras agobiaban a la población civil²⁶². Esta situación, provocó el respaldo social a los paramilitares.

El vínculo de las FARC con el negocio del narcotráfico se origina desde finales de los años setenta cuando aparecen las plantaciones de coca y los laboratorios de procesamiento de la cocaína en las zonas donde tradicionalmente se asentó esta guerrilla, es decir en los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá. Gracias al cobro de tributos a toda la cadena del proceso productivo y comercialización de la cocaína, las FARC, pudieron expandirse a otras regiones y lograr presencia en cada uno de los departamentos del país²⁶³.

Si bien la financiación de la guerrilla de las FARC no solo provenía de los tributos del narcotráfico, fue la principal fuente de recursos. En efecto, de acuerdo con la cifras citadas por Aguilera (2013: 85-111), en 1992 esta guerrilla obtenía el 70% de sus recursos de esta fuente. Los bloques Oriental y Sur, las estructuras más ricas de la organización y en donde se desarrollaba la economía de la cocaína, aportaban el 40% de los ingresos generados al secretariado, cuyos recursos se distribuía a los bloques más pobres o para incursionar en otras zonas. Esta alta participación de los narcóticos en las finanzas de las FARC se asocia al parecer a su vinculación en la comercialización y el establecimiento de un sistema propio de transporte de los narcóticos, actividades que generan más ganancias que solo los tributos²⁶⁴.

²⁶¹ Rangel, A. (2005). ¿A dónde van los Paramilitares? op.cit.

²⁶² Rangel, A. (1998). Colombia: guerra en el fin de siglo. Bogotá: Tercer Mundo, Universidad de los Andes.

²⁶³ Echandía, C. (1998). op.cit. págs.35-65.

²⁶⁴ Al parecer el hecho de la existencia de paramilitares en competencia por las zonas productoras de coca y cocaína, las FARC se involucraron directamente con la comercialización. En efecto, hasta cuando los paramilitares entraron a las zonas cocalera de las FARC, esta guerrilla no cumplía el rol de comprador de la producción de los cultivadores y procesadores de pasta y base de coca y solo se limitaban al cobro de los impuestos. Como medida de seguridad para prevenir la infiltración de los paramilitares en la zona

En un principio los narcotraficantes pagaban a las guerrillas por la protección de sus laboratorios y pistas de aterrizaje. Por desavenencias en cuanto a la participación en las ganancias del negocio, y los robos, extorsiones y secuestros, los narcotraficantes se vieron obligados a crear sus propios ejércitos, similares a los aparatos coercitivos de los insurgentes²⁶⁵. De hecho, los guerrilleros por estar en contra del Estado no brindaban una protección adecuada de las acciones de la política anti-narcóticos, por lo que entonces estratégicamente tener un aparato armado que tuviera como misión la lucha contrainsurgente les otorgaba grandes ventajas en sus relaciones con el Estado.

Por la rivalidad en el negocio del narcotráfico, los odios por los agravios de las guerrillas, y las relaciones estratégicas con el Estado, los narcotraficantes luego de que se disolvieran los carteles, organizaron aparatos armados más sofisticados que los escuadrones de la muerte que operaron en los años ochenta. Los nuevos ejércitos incursionaron en amplios territorios, expulsaron a las guerrillas y ejercieron dominio sobre la población²⁶⁶. La nueva organización paramilitar resultante de la unificación de las autodefensas que operaban en todo el país, las AUC, obtuvieron el control del norte y occidente del país, primero y después, la parte sur y oriental del territorio colombiano. En estas regiones los paramilitares ofrecieron servicios de seguridad a empresarios, multinacionales, terratenientes y políticos, lo que les permitió a los narcotraficantes acceder a una red social funcional a sus intereses.

Bajo este contexto, durante los años noventa guerrillas y paramilitares entraron en una disputa a muerte por territorios y corredores del narcotráfico que unían zonas productoras de coca y cocaína con zonas de comercio y tráfico de armas. Estos corredores eran contiguos a otras economías agrarias, petroleras y mineras por lo cual los paramilitares rápidamente encontraron apoyo social de empresarios y de la clase política, grupos que especialmente afectados por el accionar de las guerrillas.

pasándose como comerciantes, los guerrilleros decidieron seleccionar a compradores de confianza y posteriormente a vincular sus milicianos al comercio de la mercancía (véase: Ferro, 2004. *Las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: Testimonios de Colonos y Guerrilleros*. L'ordinaire Latino-américain). Además el hecho de que los guerrilleros compraran permitía establecer un precio de sustentación para los campesinos y así evitar el abuso de los intermediarios. Véase: La Rotta, J. (1996). *Las finanzas de la subversión colombiana: una forma de explotar la nación*. Bogotá: Ediciones Los Últimos Patriotas; Ferro, J. G., & Ramón, G. U. (2002). *Op.cit.*

²⁶⁵ Toumi (2001). *op.cit.*

²⁶⁶ Duncan (2014). *op.cit.*

En síntesis, los nuevos polos de crecimiento de finales de los setenta y que se consolidaron en las décadas del ochenta y noventa del siglo XX, estuvieron localizadas en regiones periféricas. Estas economías ilegales y de enclave ubicadas en zonas con muy baja presencia estatal se convirtieron en una oportunidad económica para los grupos armados de izquierda y de derecha y en una fuente de disputa entre ellos. El poder territorial de los grupos armados ilegales asociado a estas economías se reforzó por la oportunidad política que representaron, paradójicamente, las reformas para pacificar el país. De este tema hablaremos a continuación.

- Procesos de paz y reformas políticas

A mediados de los años ochenta y principios de los años noventa se realizaron una serie de reformas con el objetivo de afrontar la crisis del régimen político²⁶⁷. Estos cambios institucionales provocaron reacomodos en las estrategias de los diferentes actores de la guerra. Pero antes de explicar cuáles fueron los efectos de dichas reformas sobre el conflicto armado interno, es necesario pasar revista sobre las motivaciones que dieron origen a las mismas.

Las manifestaciones de la crisis del régimen, fueron sin duda, las protestas ciudadanas y paros cívicos que se presentaron entre 1977 y 1982. El malestar social provenía de una alta inflación, y la inconformidad por la carencia, la mala calidad y los altos costos de los servicios públicos. La migración de la población rural a las ciudades y por consiguiente el acelerado crecimiento urbano que en solo treinta años pasó de representar en los años cincuenta el 30% al 60% de la población total en 1980, creó una gigantesca demanda por equipamientos y servicios que desbordó la limitada capacidad del Estado²⁶⁸.

A las protestas y a los paros cívicos, los gobiernos respondieron con medidas represivas. A las ya restrictivas normativas de orden público emanadas del estado de sitio permanente, se dictó un estatuto de seguridad acompañado de una autonomía casi

²⁶⁷ Véase: Bejarano, A., & Pizarro, E. (2002). From "restricted" to "besieged": The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia. Helen Kellogg Institute for International Studies; Leal, F., & Zamocs, L. Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta. Bogotá, IEPRI y Tercer Mundo. Leal, F. (1987). La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones. Análisis Político, vol. 1.

²⁶⁸ Restrepo, L. A. (1990). Movimientos cívicos en la década de los ochenta. En: Leal Buitrago, F., & Zamocs, L. Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta. Bogotá, IEPRI y Tercer Mundo, pág. 382.

absoluta de los mandos militares, que a través de la creación una justicia penal militar podían juzgar una serie de delitos a civiles. Durante estos años proliferaron los presos políticos, los desaparecidos, las detenciones arbitrarias y torturas a opositores políticos, líderes sindicales y a ciudadanos involucrados en movilizaciones reivindicativas²⁶⁹.

La baja capacidad de resolución de los problemas de los ciudadanos del común, se atribuyó a la debilidad del régimen bipartidista para canalizar el descontento social hacia propuestas y acciones concretas de gobierno, pues la única respuesta, fue, de hecho, la represión. A falta de una institucionalización de los partidos, éstos se reproducían a través del clientelismo²⁷⁰. La decepción de la ciudadanía se palpaba en la alta abstención electoral que alcanzaba entre el 60% y el 80% del censo electoral²⁷¹.

El acuerdo de repartición del poder entre los partidos conservador y liberal, del Frente Nacional, había llegado a su fin en 1974, sin embargo, en la práctica, el monopolio del poder de estos dos partidos continuó. El legado de este pacto fue la exclusión política de otras vertientes como el populismo, los movimientos de izquierda, los movimientos campesinos y cívicos²⁷². En esos años de crisis lucía un cierre del sistema político a otras alternativas políticas, de manera fáctica y no formal.

El descontento social, la represión estatal y la exclusión política fueron interpretados por las guerrillas existentes como oportunidades políticas para acentuar la confrontación armada²⁷³, y junto con los recursos obtenidos del narcotráfico y la explotación petrolera, se constituyeron en las condiciones propicias para escalar la guerra y aspirar a la toma del poder político. Este contexto coincide evidentemente con los planes expansión territorial de las dos principales guerrillas como ya vimos anteriormente. Durante este periodo, además aparecieron nuevas guerrillas, conocidas como las guerrillas de segunda generación, tales como: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Movimiento de Autodefensa Obrera

²⁶⁹ Uprimny, R., & Vargas, A. (1990). La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia. La irrupción del paraestado, Bogotá, ILSA, Cerec. Véase también: Wills, M.E. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero.

²⁷⁰ De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero.

²⁷¹ Pecaú, D. (2015). Informe Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero.

²⁷² De Zubiría, S. op.cit.

²⁷³ Medina, M. (1984). La protesta urbana en Colombia en el siglo XX. Ediciones Aurora; Wills, op.cit.

(ADO) y Patria Libre²⁷⁴. Las condiciones del momento propició la escalada insurgente de una “hibernación” a un crecimiento sostenido²⁷⁵.

La militarización de los conflictos sociales y el descontento propició un ambiente político de apoyo a cambios al tratamiento de la crisis. Por este motivo, en las elecciones de 1982 triunfó el candidato que presentó una propuesta de pacificación. El presidente Belisario Betancur (1982-1986), optó por el reemplazo de medidas represivas por la negociación política con las guerrillas y las reformas. Al iniciar su gobierno, se aprobó una amnistía a guerrilleros para facilitar las conversaciones de paz con grupos insurgentes.

En 1984 el gobierno de Betancur firmó el Acuerdo de La Uribe con el grupo guerrillero de las FARC, aunque también cubría a las demás guerrillas que quisieran acogerse a los puntos de este acuerdo. Las partes pactaron una tregua bilateral, pero no incluyó la entrega de armas de los insurgentes. Se acordó además, que luego de verificación del cese de hostilidades, se daría a las FARC un año para que se organizara políticamente. En el documento el gobierno se comprometió en impulsar las siguientes reformas²⁷⁶:

1. Garantías a la oposición
2. Elección popular de alcaldes
3. Reforma electoral
4. Acceso adecuado de las fuerzas políticas a los medios de información, control político de la actividad estatal.
5. Eficacia de la administración de justicia
6. Impulso al proceso de mejoramiento de la administración pública y nuevas iniciativas encaminadas a fortalecer las funciones constitucionales del Estado y a procurar la constante elevación de la moral pública.
7. Impulsar la reforma agraria y ofrecer servicios al campesinado.
8. Fortalecer los servicios de educación a todos sus niveles, la salud, la vivienda y el empleo.

²⁷⁴ Zuluaga, J. (2009). op.cit. pág. 65.

²⁷⁵ El caso de Colombia en ese momento histórico, sin duda, es un ejemplo de la aplicación simultánea de las diferentes teorías que explican los conflictos armados: la teoría del descontento social; las oportunidades políticas, dada por la represión estatal y el cierre del sistema político, y finalmente, las oportunidades económicas por la extracción de los recursos naturales por parte de los insurgentes.

²⁷⁶ Ver documento Acuerdo de La Uribe, en: http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2012/02/acuerdo_la_uribe.pdf

9. Protección a los derechos humanos, y restablecimiento del orden público, mediante sólo las fuerzas institucionales del Estado.

10. Una vez restablecida la paz, una amnistía general, perdón y olvido.

Como bien lo anota Castro (1998), solo una de estas reformas se llevó a cabo: la elección popular de alcaldes. Al año de firmado el acuerdo, y sin haber entregado las armas, las FARC organizaron el Movimiento Unión Patriótica. En ese entonces, ya los narcotraficantes y sus aliados habían conformado un escuadrón de la muerte que operaba a nivel nacional para destruir a la guerrilla a través del asesinato de sus bases sociales (Muerte a Secuestradores MAS). Una vez que la Unión Patriótica participa en las elecciones, los paramilitares llevaron a cabo una serie de asesinatos a los miembros de esta colectividad antes y después de la primera elección de alcaldes que se llevó a cabo en 1988²⁷⁷.

El proceso de paz y la competencia política que significó la elección popular de alcaldes generaron distintas reacciones en los actores involucrados. Por parte de las guerrillas, vieron una oportunidad para aprovechar la tregua para incrementar su pie de fuerza, y continuar con los secuestros y las extorsiones, mientras que al mismo tiempo, hacían proselitismo en sus zonas de control a favor de la Unión Patriótica. En la aplicación a su consigna de “combinación de toda forma de lucha”, las FARC mezclaron las armas y votos como estrategia de control territorial.

El éxito de la Unión Patriótica en las zonas de control de las FARC, generó en las élites políticas, especialmente los dirigentes del partido liberal, una reacción beligerante. La percepción de amenaza de perder el poder por parte de las élites en este nuevo contexto fue un detonante en la proliferación y consolidación de los grupos de paramilitares²⁷⁸. En estas zonas, las élites contaron con un aliado que les proporcionó los recursos económicos necesarios en la financiación de estos grupos: los narcotraficantes. Estos recién convertidos en terratenientes, se identificaron con las élites en la necesidad de conformar

²⁷⁷ Los escuadrones de la muerte es un tipo de organización paramilitar. Muerte a Secuestradores –MAS – fue una organización paramilitar de escuadrones de la muerte. En la siguiente sección se profundizará en este aspecto.

²⁷⁸ Romero, M. (2000). Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia. Boletín del Instituto de Estudios Andinos, (3), 331-357.

un proyecto contrainsurgente centrado en el ataque a las bases sociales de las guerrillas y a todo aquel que representara una amenaza al status quo.

Por su parte, los militares ante la desconfianza que les provocó el proceso de paz con las guerrillas, se involucraron en el entrenamiento de grupos de autodefensa, y algunos de manera clandestina participaron en los escuadrones de la muerte del MAS. Esta situación generó una tensión entre el ejecutivo y el estamento militar, y en una fragmentación del Estado²⁷⁹. Durante esta coyuntura contextual de apertura democrática y descentralización, se consolida entonces, una coalición contrainsurgente conformada por militares, narco-terratenientes, terratenientes y élites políticas²⁸⁰.

La participación en política de la guerrilla en medio de la continuación de la guerra, y la consolidación de la coalición contrainsurgente, fue un hecho desafortunado para la democracia. Los paramilitares, no solo asesinaron a los miembros de la Unión Patriótica y del partido comunista, sino también, a miembros de movimientos regionales y cívicos. Estos grupos asesinaron también a líderes y activistas que habrían impulsado la cristalización de los objetivos de la descentralización política²⁸¹.

Los diseñadores de las reformas veían en la descentralización una oportunidad para que sectores sociales tradicionalmente excluidos pudieran participar en amplios espacios democráticos, no solo en la democracia representativa, sino también en la democracia participativa. Sin embargo, el terror que produjo los asesinatos y amenazas a líderes políticos y comunitarios, inhibió, en las regiones en situación de conflicto armado, la participación libre de estos sectores sociales en la gestión de los municipios recién fortalecidos con la descentralización política. De este tema se tratará en profundidad en las siguientes secciones.

A pesar del incremento de la violencia a finales de los años ochenta y el fracaso del proceso de paz del presidente Belisario Betancur, al iniciar la década del noventa se continuó con las reformas, de nuevo, derivado de otro proceso de paz con las guerrillas. Esta vez el ambiente internacional era favorable a las negociaciones con la insurgencia

²⁷⁹ Uprimny & Vargas, op.cit.

²⁸⁰ Romero, 2000. Democratización política y contrarreforma paramilitar en Colombia op.cit.

²⁸¹ Ibídem.

por la terminación de la Guerra Fría. Entre 1990 y 1994, algunas guerrillas como el M-19, el EPL, el PRT, el Quintín Lame y una facción del ELN llamada la Corriente de Renovación Socialista efectivamente dejaron las armas y se incorporaron a la vida civil y política.

Al finalizar el gobierno de Barco (1986-1990), el M-19 firmó un acuerdo en 1989 denominado Pacto Político por la Paz y la Democracia, cuyas propuestas de reformas se llevaron al Congreso de la República, pero el proyecto de ley no fue aprobado por los parlamentarios²⁸². La falta de apoyo de la clase política a los cambios, condujo a que grupos de ciudadanos y jóvenes universitarios propusieran un espacio distinto para el debate de las reformas necesarias para democratizar al país. Así en las elecciones de marzo de 1990, se introdujo una papeleta en la que los ciudadanos refrendaron la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que le daría vida a una nueva constitución política.

El 9 de diciembre de 1990 se convocó a elecciones para escoger a los 70 delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente, y se incluyeron 4 constituyentes más, con voz pero sin voto, a los representantes de los grupos guerrilleros del PRT, EPL y Quintín Lame quienes en ese momento se encontraban en un proceso de diálogo con el gobierno. En ese entonces ya el M-19 desmovilizado, se había convertido en el movimiento político Alianza Democrática M-19 y en la segunda fuerza política del país después del Partido Liberal. La Asamblea estaba compuesta por una variedad de tendencias políticas: además de los grupos guerrilleros desmovilizados, se encontraban los partidos tradicionales, el liberal y el conservador; el Movimiento de Salvación Nacional, que representaba una facción del partido conservador; la Unión Patriótica, que surgió del anterior proceso de paz con las FARC; el Movimiento Unión Cristiana; y a movimientos indígenas en cabeza de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AINCO).

La Asamblea Nacional Constituyente, fue una conquista de los grupos sociales y étnicos que carecían de representación política y también fue una muestra de la capacidad de la democracia colombiana para superar el monopolio del bipartidismo. En la Constitución

²⁸² Centro de Memoria Histórica (2013). Informe general. op.cit.

Política, quedó plasmada el espíritu de la conformación plural de la Asamblea Nacional Constituyente, al otorgar el derecho a todo ciudadano a “constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna” (Artículo 40, C.N/91). Además para garantizar la representación de las minorías indígenas y negras se crearon circunscripciones especiales para elegir dos senadores y tres representantes a la Cámara para cada una de estas colectividades étnicas.

El propósito de estas reformas consistió en la institucionalización de las demandas ciudadanas a través de la representación política de nuevos movimientos y partidos políticos y así garantizar que dichas demandas entraran en la agenda y en las políticas públicas. La mayor competencia con la apertura a nuevas tendencias políticas, generaría entonces un cambio en la forma de hacer política. Se pretendía erradicar las viejas costumbres como el clientelismo y el gamonalismo regional, para que en su lugar surgiera una democracia basada en programas de gobierno e ideas.

La profundización de la descentralización política, fiscal y administrativa también hizo parte de los cambios constitucionales. En el marco teórico de las reformas, el nivel municipal y departamental, eran los espacios adecuados para que los sectores sociales hicieran valer sus demandas, no solo desde la democracia representativa, sino también desde los espacios de participación directa o comunitaria y con ello acercar el gobierno a los ciudadanos, mejorar la rendición de cuentas y satisfacer las necesidades de la población. Así, se reafirmó la elección popular de alcaldes, y se autorizó la elección popular de gobernadores (departamentos)²⁸³. Adicionalmente, la constitución nacional ordenó las transferencias automáticas a las entidades territoriales como un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que gradualmente se incrementaría hasta llegar a representar alrededor del 50% en el año 2002. Con este aumento en el gasto descentralizado se esperaba que los gobiernos municipales y departamentales cubrieran los déficits históricos en servicios públicos básicos que tanto reclamaba la ciudadanía en las regiones periféricas y ciudades intermedias.

²⁸³ Las motivaciones de la descentralización en Colombia es ampliamente estudiado por Maldonado, A (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia. Tesis doctoral, Fundación Universitaria de Investigación Ortega y Gasset.

Complementariamente a la apertura democrática, para darle garantías a la oposición y proteger los derechos humanos y civiles, se eliminó de la constitución nacional el estado de sitio. Esta figura que se utilizaba para contener el orden público, les brindaba a los militares una absoluta autonomía para reprimir las protestas asociadas a demandas sociales y juzgar a los civiles. En la práctica este mecanismo que era excepcional se convirtió en permanente, y con frecuencia las guerrillas y sus simpatizantes argumentaban que la represión estatal y la exclusión política, no les dejaba otro camino que luchar en contra del régimen.

La nueva Constitución Política de 1991, generó fuertes esperanzas a la solución al viejo conflicto armado, y también a la pacificación del país por cuenta del terrorismo de los narcotraficantes, ya que la nueva carta política prohibió la extradición de nacionales. En ese entonces, Pablo Escobar, el jefe del Cartel de Medellín había declarado la guerra al Estado, al producirse esta reforma constitucional, se facilitó la negociación del narcotraficante con el gobierno como ya se anotó.

Una vez levantada las restricciones a la democracia que los guerrilleros argumentaban entre otras motivaciones de su lucha armada, se creía que las FARC y el ELN, se vincularían como las demás guerrillas a los procesos de negociación y posterior entrega de armas. Efectivamente entre 1991 y 1992 se llevaron a cabo acercamientos entre estos dos grupos insurgentes y el gobierno, pero sin un feliz término. Durante ese momento histórico, el conflicto armado seguía su curso. Los asesinatos políticos, las masacres y los secuestros mantenían una tendencia ascendente desde los años ochenta por cuenta de la dinámica de la consolidación de los paramilitares y la expansión territorial de las guerrillas no desmovilizadas.

Como se verá más adelante, las guerrillas de las FARC en su consigna de “la combinación de toda forma de lucha”, desde el momento en que se abre gradualmente el sistema con la terminación del Frente Nacional (1974),-en que los ciudadanos ya tenían libertad de elegir los partidos que decidieran apoyar en el Congreso de la República y en la presidencia, hacían proselitismo en sus zonas de control a favor del partido comunista²⁸⁴.

²⁸⁴ Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Informe General. op.cit.

Esta situación no representaba una amenaza al bipartidismo, ya que la presencia territorial de esta guerrilla era mínima. Cuando la guerrilla, gracias al fortalecimiento de sus finanzas, se expande territorialmente en zonas de coexistencia de latifundio y minifundio, e inicia una política de extracción de recursos a la población, mediante secuestros y extorsiones; la combinación de armas y votos produjo una reacción de los terratenientes, políticos y narcotraficantes hacia la conformación de grupos armados de contrainsurgencia que asesinaban a los políticos y bases sociales de la guerrilla. Esta tendencia en el incremento e intensidad del conflicto armado se acentuó evidentemente a mediados de los ochenta con la aparición de Unión Patriótica y con la elección popular de alcaldes y luego de gobernadores.

El crecimiento de las guerrillas asociada a la extracción de las economías minero-energéticas y del narcotráfico, y su contraparte paramilitar, deformaron las reglas de juego institucionales. Desde entonces, la competencia política que se abrió con la terminación del Frente Nacional y las reformas derivadas de los procesos de paz en los ochenta y noventa, en la práctica estuvo restringida, ya no por un pacto institucional como lo fue el Frente Nacional, sino por las armas de los grupos insurgentes y contrainsurgentes. En el siguiente numeral se tratará este tema con mayor profundidad desde la disputa armada entre los grupos armados ilegales en sus formas de control de la población y dominio territorial.

5. Violencia política en los municipios

En el capítulo anterior se analizó el conflicto armado a lo largo de los distintos periodos que se distinguen desde que se inició este proceso, además de su contextualización socioeconómica y política. Ahora, en este capítulo, se presentan las diferentes manifestaciones de la violencia política en el conflicto armado y su lógica. Para ello se ha delimitado el periodo de análisis entre los años de 1988 y 2006. En 1988 se inician los primeros gobiernos municipales por elección popular, año que coincide con la escalada de la confrontación, y el 2006 es el año en que termina la desmovilización de los paramilitares.

Como recordará el lector, la hipótesis que se pretende comprobar en este estudio consiste en que la violencia acumulada en los años de mayor confrontación entre los actores armados entre la insurgencia y la contrainsurgencia privada produjo efectos negativos en el desempeño municipal. Dicho de otra forma: las diferencias en el desempeño entre los municipios colombianos dependen del legado de la violencia política. Como se explicó anteriormente en estos años crece la violencia y se recrudece el conflicto por cuenta de la competencia por el dominio territorial entre las guerrillas y los paramilitares.

Esta sección está compuesta por una explicación del modelo de dominio territorial de las guerrillas, de la contrainsurgencia privada y seguidamente se analizará el significado del dominio territorial de los actores armados involucrados en términos de sus estrategias de guerra. Posteriormente se presenta el comportamiento de los distintos indicadores de violencia política que se ha definido para esta investigación, así como la geografía del conflicto, y finalmente unas conclusiones.

5.1 Dominio territorial de los grupos armados ilegales y gobiernos municipales

Como se mencionó en el capítulo 3, los grupos guerrilleros que luchan por un cambio de régimen en el marco de un conflicto armado de guerra de guerrillas tienen como estrategia el dominio de amplios territorios, hasta copar las zonas más cercanas a la capital del país para la toma del poder político. Este modelo de guerra se observó en las guerrillas

colombianas, durante la etapa de expansión territorial que concretaron gracias a los ingresos obtenidos de la extracción de recursos naturales como coca y petróleo, así como de los secuestros y extorsiones.

También anotamos en secciones anteriores, que la reacción a esta expansión territorial de las guerrillas, fue el surgimiento de grupos paramilitares que en una política de ofensiva, les arrebataron amplios territorios a las guerrillas, a través de la violencia masiva y selectiva, para luego conformar su propio sistema de dominio territorial. Sin embargo hasta ahora hemos dicho muy poco de la relación de los grupos armados ilegales con las instituciones del orden municipal. En esta sección se intenta abordar este asunto, con el fin de dilucidar uno de los objetivos que persigue esta tesis doctoral de establecer el efecto del conflicto armado interno sobre el desempeño de los gobiernos municipales.

5.1.1 Las guerrillas

Las teorías clásicas de las insurgencias indican que las guerrillas se ubican en un territorio con el apoyo de la población local quienes les suministran comida, sitios para esconderse, provisiones e información. De la lealtad de la población civil dependen los guerrilleros para su sobrevivencia. Aquellos que se atreven a delatarlos a las autoridades militares y civiles son castigados severamente. Por tanto las guerrillas ejercen la violencia con el objetivo de prevenir la traición generalizada de los pobladores, además de las sanciones por la violación a las reglas de juego del control territorial. Con el tiempo, establecen un sistema de cobro de impuestos que basan en el poder coercitivo de las armas. Además regulan la vida social de la población.

Luego cuando las guerrillas se han establecido en el territorio y logran el dominio de una población, expulsan a los funcionarios del Estado para conformar un Estado propio. En Colombia este modelo de dominio territorial no se dio en estricto sentido. En algunas zonas se establecieron cogobiernos con las autoridades locales; y en otras, intentaron destruir al Estado con la pretensión de conformar un Estado insurgente o contra-Estado²⁸⁵.

La adopción entre estas dos modalidades dependió de las estrategias de guerra de las guerrillas, del papel que cumplía cada zona geográfica en las mismas y del momento

²⁸⁵ Aguilera, M. (2014). Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003). Bogotá: IEPRI.

histórico de la confrontación. Por ejemplo, las FARC tenían una política de no permitir la presencia de funcionarios públicos en las zonas de su retaguardia nacional (áreas cocaleras) y los corredores estratégicos usados para movilidad de la guerrilla (en los departamentos de Caquetá, Meta, Cauca, Huila, Nariño y Putumayo)²⁸⁶. Los ataques de esta guerrilla tuvieron como blanco la Caja Agraria, el puesto de policía y los edificios de las administraciones municipales, con el fin de expulsar a los funcionarios del gobierno y crear allí un Estado emergente. En algunos lugares el mecanismo fue el de amenazar de muerte a alcaldes, concejales y funcionarios judiciales para que renunciaran a sus cargos. Muchos asesinatos de estos funcionarios ocurrieron en estas zonas. Este comportamiento de las FARC fue especialmente importante entre 1997 y 2002 cuando buscaban un reconocimiento de beligerancia en el marco de las negociaciones con el gobierno nacional²⁸⁷.

En este apartado se explicarán estas dos modalidades de dominio territorial, pero antes es necesario pasar por una revisión de la vinculación de estos grupos armados con los partidos políticos que los soportan. La teoría de guerra de guerrillas indica que los armados se subordinan a las decisiones de un partido político²⁸⁸. En la siguiente sección se examinará para el caso del conflicto armado colombiano las articulaciones entre los grupos guerrilleros y los partidos políticos de soporte y los cambios que produjo en esta relación la elección popular de alcaldes y en general la descentralización a los gobiernos municipales en el contexto de los planes de guerra de los insurgentes.

- La combinación de todas las formas de lucha por el poder: las FARC, el Partido Comunista (PC) y la Unión Patriótica (UP)

En el acápite de los antecedentes del conflicto, se mencionó que luego de la conformación de las autodefensas campesinas, y de los ataques del gobierno del Frente Nacional, estas agrupaciones contaban con la orientación del partido comunista, hasta transformarse en

²⁸⁶ Según Losada (2001) la retaguardia estratégica se entiende como el área con pretensiones de inexpugnabilidad donde residen los máximos dirigentes de las FARC y donde, en buena parte, se entrena a sus combatientes. Es un área particularmente protegida con la naturaleza y con muy pobre acceso vial. Losada, R. (2001). Violencia y elecciones en Colombia: año 2000. En: Colombia: elecciones, 2000. Pontificia Universidad Javeriana. págs. 27-50.

²⁸⁷ Véase: Centro de Memoria Histórica (2014). Guerrilla y población civil. op.cit.; Trejos, L. F (2011). Un actor no estatal en el escenario internacional. op.cit.

²⁸⁸ Kalyvas, S. N. (1998). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. op.cit. págs.243-252.

la guerrilla de las FARC en 1966. El partido comunista (PC) era un partido pacifista e influido por las ideas revisionistas de la revolución de la Unión Soviética, abogaba por alcanzar el poder por la vía electoral. Sin embargo en su VIII Congreso en 1966 el partido comunista planteó la “combinación de todas las formas de lucha por el poder”. Este precepto filosófico del partido significaba que al mismo tiempo que avalaba la lucha armada, participaba en las elecciones.

De hecho, durante el Frente Nacional (1958-1974), a pesar la restricción a la participación electoral de los demás partidos distintos al bipartidismo, los miembros del PC fueron muy activos durante las campañas electorales y en las elecciones. En alianza con el Movimiento Revolucionario Liberal participaban en las convocatorias de Congreso de la República y concejos municipales²⁸⁹. Este movimiento incluía en sus listas algunos comunistas que “no eran conocidos como tales y que salieron elegidos para el congreso y para los concejos”²⁹⁰.

Después de la segunda mitad de los setentas cuando había desaparecido la restricción en la participación política a terceros partidos, es decir cuando terminó el Frente Nacional, el PC, logró obtener una importante representación regional y local²⁹¹.

Durante la etapa de hibernación del conflicto armado (1964-1978), el PC centró todos sus esfuerzos en la lucha electoral y la lucha armada tenía menos importancia, al mismo tiempo las FARC en esos momentos estaban estrictamente subordinadas a las directrices del partido. En la combinación de toda forma de lucha por el poder, estaba el centro de la relación entre las FARC y el Partido Comunista. La organización guerrillera en este contexto le correspondía la tarea de apoyar al partido en actividades electorales mediante la fundación de células del partido y la creación de organizaciones sociales. Los miembros de estas células recibían cursos de educación política dictados por integrantes del partido. En las zonas donde las guerrillas expandían su presencia, organizaban a los colonos o campesinos en torno a las Juntas de Acción Comunal²⁹².

²⁸⁹ El Movimiento Revolucionario Liberal (MRL) fue una fracción del partido liberal, dirigido en su momento por Alfonso López Michelsen, proclamaba su solidaridad con la revolución cubana y se constituyó en consecuencia en un aliado abierto del Partido Comunista.

²⁹⁰ Harnecker, Martha (1987). “Combinación de todas las formas de lucha”, entrevista a Gilberto Vieira, secretario general del partido comunista. Bogotá: Suramérica.

²⁹¹ Centro de Memoria Histórica, 2013. Informe general. op.cit., pág. 45.

²⁹² Centro de Memoria Histórica, 2014. Guerrilla y población civil. op.cit., págs.75-79.

Las FARC en la etapa de hibernación del conflicto armado, era una organización guerrillera con muy poca influencia política, con escasas acciones militares, la mitad de sus combatientes estaban desarmados y más bien tenían una actitud defensiva cuando la fuerza pública los sorprendía. Por este motivo, los críticos de la izquierda radical planteaban que las FARC solo era una estrategia propagandística y electoral del Partido Comunista (PC). Luego de la reorganización interna y de los planes de expansión a fines de los años setenta y principios de los ochenta (la etapa de crecimiento del conflicto armado mencionado más arriba), las FARC logran arraigo en Urabá y Magdalena Medio, mediante la promoción de procesos exitosos de colonización e invasión de tierras. Esto sería capitalizado por el partido comunista en las elecciones, lo cual tuvo un reflejo directo en el incremento de la participación política de esta colectividad en los escaños de los concejos de los municipios de estas regiones.

La actividad de las FARC en estas zonas campesinas de influencia del partido comunista, “se convirtió en una trampa mortal para la militancia de aquellas organizaciones políticas, pues fueron objeto de la primera expresión paramilitar organizada”²⁹³. Se efectuaba persecución a los campesinos señalados de ser auxiliares de la guerrilla, al estar en zonas de influencia de esta guerrilla eran objeto de torturas, homicidios y desapariciones. Además de los campesinos, los dirigentes del partido comunista, concejales y dirigentes agrarios fueron objeto de violencia. De estos actos fueron denunciados en su época de ser responsables el ejército, pero también a grupos de civiles auspiciados por hacendados y mandos militares regionales organizados en ese momento por el estatuto legal de la Ley 48 de 1965 que autorizó la creación y funcionamiento de autodefensas. Las consecuencias de la combinación de la política electoral y las acciones armadas, produjo fuertes controversias entre las dos organizaciones. Un sector apoyaba la decisión de mantener la combinación de las formas de lucha, mientras que otros sostenían que se debía separar la política electoral, de la actividad armada. En todo caso, no se dio solución a la exposición de los militantes comunistas ante la represión de la contrainsurgencia²⁹⁴.

Así pues, la contradicción entre la lucha armada y la política electoral entre las FARC y el PC, se hizo evidente por el peligro que representaba para los militantes y simpatizantes de esta colectividad política, en el momento en que el Frente Nacional terminó y más aún

²⁹³ *Ibídem.*, pág. 93.

²⁹⁴ *Ibídem.*, págs. 94-96.

cuando las FARC pusieron en práctica sus planes de expansión territorial. Al cubrir el grupo armado mayores territorios se desencadenó una guerra sucia. El grupo armado en algunas situaciones respondió en retaliación con “la ejecución de políticos de los partidos tradicionales en zonas en las que habían muerto campesinos y políticos militantes de la UNO o del PC”²⁹⁵.

Sin embargo, a menudo las acciones de la guerrilla al incursionar en nuevas zonas reducían el capital político del PC. En municipios en donde el partido tenía una participación importante en los concejos municipales, la toma violenta de la guerrilla produjo en las siguientes elecciones de aquellos municipios un castigo por parte de la población al no votar más a favor de esta colectividad política²⁹⁶. Las contradicciones de la combinación de toda forma de lucha se acentuaron aún más con la aparición de la Unión Patriótica (UP), partido que surgió en 1985 como producto de las negociaciones de paz efectuadas durante el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986). Aunque fracasó dicho proceso de negociación, esta agrupación política mantuvo el estatus legal de movimiento político y por lo tanto pudo participar en las convocatorias electorales.

La UP fue vista por sectores políticos del país, como un apéndice o como una fachada de las FARC, lo que la convirtió en blanco de ataques de diferentes orígenes políticos, tan solo en su primer año de vida legal registró 300 militantes asesinados. La violencia sobre los miembros de la UP fue consecuencia de su auge electoral. Su participación en las primeras convocatorias electorales en 1986, fue bastante exitosa, al obtener 5 senadores, 9 representantes a la cámara, 14 diputados, 24 alcaldes²⁹⁷ y 351 concejales²⁹⁸. Además, amplios sectores de ganaderos y terratenientes que habían sido víctimas de acciones guerrilleras como secuestros y extorsiones veían como injusto que quienes cometían actos de violencia contra ellos hacían parte de un movimiento cuyos jefes civiles tenían espacios políticos en la democracia y no podían ser responsabilizados por estos actos.

²⁹⁵ El Tiempo, 1977; citado por Centro de Memoria Histórica, 2014, *Guerrilla y población civil*. op.cit., pág. 103. La UNO, es la unidad Nacional de Oposición. Congregó a movimientos sindicales y movimientos políticos como el MOIR (Movimiento Obrero Independiente Revolucionario) y la ANAPO.

²⁹⁶ Centro de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil*, op.cit. pág. 124.

²⁹⁷ Antes de la descentralización política, el nombramiento de gobernadores era del resorte del Presidente de la República, y los alcaldes eran nombrados por los gobernadores de acuerdo con los resultados de las elecciones para el Congreso. Como el UP había obtenido 14 curules en el Congreso tenía derecho a alcaldías de acuerdo con la proporción de curules en esta corporación pública.

²⁹⁸ *Ibídem.*, pág. 132.

Este sentimiento de injusticia desencadenó en la aparición de grupos paramilitares que se hicieron cargo de asesinar a los miembros de la UP.

A pesar de los asesinatos, en las siguientes convocatorias electorales, esta vez de la primera elección popular de alcaldes en 1988, la acogida electoral de la UP fue significativa con la obtención de 16 alcaldías, aunque perdió 8 con respecto a 1986 cuando logró 24 por designación. Entre la primera participación en elecciones y la siguiente, fueron asesinados 500 militantes de la UP, además fueron asesinados el candidato presidencial por esta colectividad, Jaime Pardo Leal, dos senadores, dos parlamentarios, dos representantes, cinco diputados y 45 dirigentes entre alcaldes y concejales²⁹⁹.

Ante esta situación los miembros de la UP se declararon independientes de las FARC en 1987. Los dirigentes políticos de esta colectividad condenaron los métodos de la guerrilla como los secuestros y las extorsiones que los consideraban que era una excusa para los paramilitares atacarlos en retaliación. En su segundo congreso en 1989, la UP ante los nuevos acontecimientos de la caída del Muro de Berlín y de las reformas en la Unión Soviética, y en sí de la crisis del socialismo, los dirigentes hacían un llamado a las FARC para que se acogiera a un proceso de negociación y así abrir la posibilidad que la UP se consolidara como un partido socialista democrático. Esta declaración provocó fuertes controversias con la guerrilla y una división del PC³⁰⁰.

Aun así las FARC continuaron con la combinación de guerra y política electoral. No abandonaron el proselitismo armado de la UP, es decir, de presionar la votación por las listas de este partido en zonas campesinas. Esta actitud, no solo condujo a la enemistad con los partidos tradicionales, sino con partidos como el MOIR también de orientación de izquierda, y además de las otras guerrillas como el EPL y el ELN, objetaron la intervención política de las FARC y la UP en sus zonas³⁰¹.

Por la violencia y el posterior exterminio de los miembros de la UP, y su distanciamiento con el PC, las FARC visualizaron la importancia de orientar sus organizaciones políticas hacia la actividad clandestina, y que más adelante concretarían con la conformación del

²⁹⁹ Ibídem., pág. 134.

³⁰⁰ Ibídem., pág. 136-137.

³⁰¹ Ibídem., pág. 160.

Partido Clandestino PC-3 y el Movimiento Bolivariano para una Nueva Colombia en la segunda mitad de los noventa y los dos mil, en la etapa de recrudescimiento del conflicto armado³⁰².

- El ELN y el poder popular en lo local

La combinación de la política electoral y la guerra, no estuvo dentro de los preceptos de actuación del ELN, al contrario de las FARC que desde sus inicios participó como el brazo armado del Partido Comunista (PC) y luego de la Unión Patriótica (UP). El ELN, si bien tuvo el apoyo del Partido Comunista en sus primeros años se fueron distanciando del partido ya que este último consideraba que en Colombia la política electoral no estaba cerrada, mientras que este grupo guerrillero en cabeza del sacerdote católico Camilo Torres, concibió la lucha armada como única alternativa y llamaba a la abstención electoral a sus seguidores³⁰³.

La actitud de esta guerrilla hacia la política electoral cambió al producirse la descentralización política. El ELN en un proceso de reflexión y de análisis del contexto político del momento redefinió la construcción del poder popular en el marco de la nueva institucionalidad, para ello desde los comienzos de los noventa estableció como metodología el levantamiento de diagnósticos sobre los recursos y las necesidades regionales o locales, a fin de elaborar propuestas programáticas. En sus documentos internos definían el desarrollo regional y local como aquel en donde se presentaba un crecimiento económico con redistribución social y equilibrio ecológico en un ambiente de relaciones sociales de cooperación, solidaridad y autogestión. Tenían como supuesto que la construcción del poder popular entraría en contradicción con el desarrollo capitalista, lo cual provocaría la confrontación de proyectos y poderes³⁰⁴.

La construcción del poder popular, en definitiva, consistía en organizar a la población entorno a un ideario marxista–cristiano, en la perspectiva de acumular las bases sociales

³⁰² Ibídem., págs.137 y 176.

³⁰³ Camilo Torres (1929-1966), fue un sacerdote católico colombiano, pionero de la Teología de la Liberación, cofundador de la primera facultad de Sociología de Colombia y miembro del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional (ELN). Tomado de: wikipedia.com. Para obtener un testimonio del pensamiento del ELN y de Camilo Torres, se sugiere leer entrevista de Marta Harnecker a Gilberto Vieira. En: Colombia: combinación de todas las formas de lucha. Biblioteca Popular, Octubre 1988.

³⁰⁴ Aguilera, M. (2014). Contrapoder y justicia guerrillera: op.cit., págs.377 y 390.

necesarias para obtener de ellas su apoyo en el momento de la insurrección popular, la última fase de la toma del poder político³⁰⁵. El mecanismo que utilizaba el ELN para ello consistía en impulsar organizaciones campesinas que garantizara el autogobierno en corregimientos y veredas para después facilitar la creación de movimientos políticos locales con el fin de que estos últimos elaboraran propuestas programáticas de desarrollo local y fiscalizaran a las administraciones e instituciones estatales³⁰⁶.

La construcción del poder popular redefinido por la descentralización política coincidió con el crecimiento de esta organización armada en los años ochenta gracias a los ingresos obtenidos de la extorsión a las actividades petroleras. Se trataba de ir formando dicho poder disputándoselo a las agrupaciones políticas tradicionales en los escenarios locales, creando organizaciones autónomas y formando gobiernos alternativos. Sin embargo, el ELN al no tener una organización política propia, apoyaba en las convocatorias electorales a candidatos de diversos partidos o movimientos políticos locales, con la condición de que cumplieran con sus programas y tuvieran en cuenta a sus bases sociales³⁰⁷.

- Los cogobiernos

La combinación de toda forma de lucha que adoptaron las guerrillas, desde sus inicios para el caso de la FARC, y después el ELN, con la entrada de la descentralización y su enfoque de construcción del poder popular, es fundamental para entender las razones por las cuales los insurgentes en Colombia, no implementaron como única medida la expulsión del Estado (a lo que denominamos destrucción del Estado) en sus regiones de dominio o de presencia territorial. A la articulación de los grupos armados a las instituciones del Estado y organizaciones sociales para hacerlas funcionales a sus propósitos de lucha armada, se le denominan cogobiernos.

³⁰⁵ De acuerdo con Aguilera (2008), la guerrilla del ELN, al igual que las FARC orientaban sus acciones bélicas para la toma del poder con base en el modelo de Guerra Popular Prolongada (GPP), cuyas fases incluía además del fortalecimiento gradual de los ejércitos insurgentes, la consecución de una masa de seguidores que apoyarían la insurrección general mediante huelgas prolongadas hasta dar con la caída del gobierno y del régimen. Ver: Aguilera, M. (2008). Las guerrillas y las construcciones de poder popular. Estrada Álvarez, Jairo (comp.) Izquierda y Socialismo en América Latina.

³⁰⁶ Aguilera (2014). Guerrilla y población civil. op.cit., pág. 459.

³⁰⁷ Ibídem, págs. 390-406.

En las investigaciones sobre el conflicto armado interno en Colombia, se alude al término de cogobiernos³⁰⁸, sin que se ofrezca una definición concreta. Se propone aquí una como: una articulación del dominio territorial de los grupos armados ilegales con organizaciones sociales y funcionarios públicos propiciada por una serie de transacciones informales de mutua colaboración bajo mecanismos de coerción, persuasión o convergencia de intereses. La siguiente declaración del jefe guerrillero de las FARC, Manuel Marulanda Vélez, en una entrevista de un medio impreso, ilustra el funcionamiento de los cogobiernos:

Nosotros somos la autoridad en una gran parte del territorio nacional. Usted lo puede presenciar visualmente en todos los territorios nuestros. Usted va a una inspección de policía, llegan dos guerrilleros y el inspector dice: tengo un problema y necesito me lo ayuden a arreglar. La autoridad en esos territorios es la guerrilla. Los alcaldes no pueden trabajar mientras no hablen con la guerrilla de cómo debe ser su gobierno. En la práctica nosotros somos otro gobierno dentro del gobierno³⁰⁹.

Los cogobiernos se basan en un dominio territorial, ya sea parcial o de la totalidad del municipio. Este control o dominio se basó en el suministro por parte de las guerrillas de servicios a la población civil, especialmente seguridad y justicia, en zonas en donde el Estado era muy débil, y a cambio cobraban impuestos. Además de impuestos, estos servicios podrían ser transados por obligaciones de los beneficiarios, como por ejemplo, en algunas zonas de agricultura comercial, como ocurrió en Urabá cuando las FARC y EPL tenían presencia hegemónica en algunas zonas también obligaban a los grandes propietarios a cambio de seguridad, la aplicación de las normas del código laboral a los trabajadores de las plantaciones bananeras. Estas relaciones de intercambio con los grupos sociales, suponía además la lealtad a los grupos guerrilleros. Exigían prudencia sobre sus acciones, prohibían la atención al Ejército y/o participación en actividades contrainsurgentes. La violación a este acuerdo era pagado con la muerte³¹⁰.

³⁰⁸ Véase: Rubio, M. (2002). Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. op.cit.; Aguilera (2014), op.cit.

³⁰⁹ Revista Semana, 1999/02/15. Tirofijo se destapa. <http://www.semana.com/nacion/articulo/tirofijo-se-destapa/38536-3>

³¹⁰ Centro de Memoria Histórica (2014). Guerrilla y población civil. op.cit., págs. 100-101.

En algunas zonas las guerrillas gobernaban en complementariedad a las Juntas de Acción Comunal (JAC) y con la justicia estatal. Se presentaban varias modalidades de colaboración. Una primera consistía en que las JAC administraban justicia y las guerrillas solo actuaban como último recurso cuando se trataban de casos graves o cuando las JAC fracasaban en la solución de los conflictos. Las guerrillas también actuaban solos, es decir, sin la compañía de las JAC y de manera intermitente en zonas disputadas con los paramilitares o con el Estado. También actuaban en situaciones de casos ya fallados por la justicia estatal en que alguna de las partes se encontraba inconforme.³¹¹.

Las JAC, según Aguilera (2014: 415-416), eran una pieza fundamental de la estructura del poder de las FARC (y también del ELN). Esta guerrilla obligaba a los campesinos a que formaran parte de las JAC, lo que implicaba la participación en reuniones y en las jornadas de trabajo comunitario. La no participación era castigada con multas expedidas conjuntamente entre las juntas y la guerrilla consistentes por lo general en trabajo comunitario forzoso. Las FARC buscaban que esta organización comunitaria de manera autogestionaria resolviera sus conflictos y necesidades y el control de ellas tenía como objetivo dominar espacios institucionalizados y demostrarle al Estado que tenía aliados de base comunitaria y campesina.

Las JAC fueron una invención del Estado en los años sesenta del siglo XX, para organizar a las comunidades más pobres de las ciudades y las zonas rurales. El principio de las JAC es que en cada comunidad hay unos líderes naturales que organizan y dan sentido de cooperación a su barrio o vereda. El Estado les ofrecía unos pequeños fondos para que la comunidad emprendiera de manera voluntaria con su trabajo la construcción de escuelas, centros de salud, calles, obras de alcantarillado, etc. Estas juntas habían sido utilizadas por los congresistas, al tener a su disposición unos dineros que les entregaba el Estado (los llamados auxilios parlamentarios que se prohibieron con la Constitución de 1991), para mantenerse en el poder³¹². Los guerrilleros por tanto, veían en estas juntas un instrumento del Estado y los políticos para contrarrestarlos, por lo que entonces, las organizaciones insurgentes definieron como estrategia operacional el de entrar a disputar estas organizaciones al Estado.

³¹¹ Ibídem., págs. 261-262.

³¹² Palacios, M., & Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Norma.

Los grupos guerrilleros también ofrecían seguridad contra la delincuencia común. Era usual que la pena de muerte fuera el castigo para estas personas. En algunos casos las guerrillas actuaban en colaboración con la policía. También se involucraron en una serie de actividades que regulaban la vida cotidiana de sus zonas de control tales como la definición de linderos, el control del consumo de licor y a la entrada y salida de vehículos de la zona³¹³. Además crearon normas para la preservación del medio ambiente, tales como la prohibición de la tala indiscriminada de árboles y la caza de animales en extinción. Las infracciones a esas normas eran sancionadas con multas³¹⁴.

Adicionalmente y de acuerdo con la región, establecieron sistemas tributarios muy parecidos a las administraciones departamentales y municipales. En un estudio de caso de Bolívar y Torres (2010) se muestra como la guerrilla de las FARC en el municipio de Landázuri (departamento de Santander), durante veinte años cobró un impuesto revolucionario a la cerveza. En el estatuto tributario territorial, el impuesto de consumo a la cerveza es del orden departamental. Es decir, las guerrillas implementaban un sistema tributario paralelo a las instituciones del Estado.

El cogobierno de las guerrillas incluía además su articulación con el gobierno municipal en tres procesos:

1. En la conformación del gobierno
2. En la gestión del gobierno.
3. En el control al gobierno.

1. En la conformación del gobierno: En las elecciones, las guerrillas influían en las elecciones mediante la realización de acuerdos con los candidatos a las alcaldías³¹⁵. Los

³¹³ Bolívar, I. J., & Torres, M. C. (2010) ¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar cierto grado de legitimidad? En: Launay-Gama, C. ; González, F. Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

³¹⁴ Este tema ha sido poco estudiado por los académicos, solo se mencionan las extorsiones a los establecimientos productivos y los secuestros que fueron dos modalidades de financiación de las guerrillas y que contribuyeron a la pérdida de legitimidad en amplias zonas donde ejercían presencia y que fueron las mayores razones de peso que condujo a la creación de grupos de autodefensa. Mientras que se podría considerar “impuestos” a los cobros que hacían las guerrillas que venían acompañados del ofrecimiento de bienes públicos que beneficiaban a la población campesina, y que en cierta forma tenían aceptabilidad de los pobladores por la ausencia del Estado en amplias zonas rurales.

³¹⁵ Centro de Memoria Histórica (2014). Guerrilla y población civil, op.cit, pág. 258.

candidatos que no eran de su agrado, se lo hacían saber con amenazas de muerte a fin de presionarlos a que se retiraran de la contienda electoral³¹⁶. De acuerdo con Rangel, Borrero y Ramírez (2004: 117), los guerrilleros (también los paramilitares) antes de los comicios les informaban a los candidatos las condiciones que impondría el grupo armado en el futuro gobierno. De esta forma ponían desde el inicio una barrera de entrada a los aspirantes y por ello muchos de ellos desistían de participar en las urnas. En algunos casos la guerrilla ya tenía sus propios candidatos y amenazaban a los demás aspirantes, especialmente aquellos con la mayor aceptabilidad en el electorado. Hubo casos además, en que los guerrilleros prohibían la participación electoral a candidatos de determinados partidos o colectividades políticas, y favorecían a otros como el partido de la UP y movimientos cívicos.

En la forma de seleccionar los candidatos a las alcaldías también las guerrillas se impusieron en algunos municipios bajo su control. Por ejemplo en Silvania y Tibacuy, Cundinamarca, en la convocatoria electoral del año 2000, las FARC reunió a los presidentes de las Juntas de Acción Comunal para seleccionar los candidatos, después los candidatos escogidos debían inscribirse en el órgano electoral como miembros de un movimiento cívico independiente. Aquellos que no fueran seleccionados en el seno de las Juntas de Acción Comunal, la guerrilla los obligaba bajo amenaza de muerte a renunciar de sus aspiraciones políticas³¹⁷.

Las FARC, de hecho en su conferencia del año 2000, definieron como una posición táctica el de involucrarse en procesos de selección de candidatos propios mediante asambleas democráticas y el apoyo a candidatos de movimientos cívicos, y hacer la guerra a los candidatos de los partidos tradicionales y de los paramilitares³¹⁸. De esta manera la guerrilla excluía a los partidos políticos tradicionales y definía reglas de juego para la selección de candidatos bajo la modalidad de democracia directa. Como los líderes regionales de los partidos tradicionales son la correa de transmisión entre el poder nacional y el poder local, el interés de excluirlos de la representación de las instituciones tenía un objetivo claro de debilitar al Estado nacional y en su lugar fortalecer el poder

³¹⁶ Rangel, A., Borrero, A., & Ramírez, W. (2004). Conflictividad territorial en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–: Bogotá. Pág. 192.

³¹⁷ El Tiempo, 26 de agosto de 2000, págs. 1-7, citado por Rangel, Borrero y Ramírez, op.cit.

³¹⁸ Revista Semana, Agosto 7 de 2000, cit. por: Losada, R. (2001). Violencia y elecciones en Colombia: año 2000. En: Colombia: elecciones, 2000. Pontificia Universidad Javeriana. 27-50 p.

popular derivado de las guerrillas lo cual era funcional a sus planes de toma del poder político³¹⁹.

Posteriormente, y una vez en que las guerrillas definían los candidatos con sus propias reglas del juego, éstos últimos estaban obligados a presentar ante los grupos guerrilleros los programas de gobierno para posteriormente obtener su aprobación. Estos programas debían incluir las prioridades de estos grupos armados a riesgo de no permitírsele hacer campaña electoral³²⁰. Otras reglas del juego para la inscripción de lista de candidatos fueron diseñadas por los grupos guerrilleros, como en el caso del municipio de San Juan de Arama (departamento del Meta), en las elecciones de 2000 en que el grupo guerrillero de las FARC definieron los siguientes requisitos para la conformación de las listas de candidatos para el concejo: estar integradas por pobladores del sector rural, incluir un candidato por cada 3 veredas, inscribir una sola lista por habitantes del perímetro urbano, no estar avaladas por ninguno de los partidos tradicionales, y representar todas ellas al movimiento de las Juntas de Acción Comunal³²¹.

En algunos municipios, por su parte, la injerencia de las guerrillas se centraba en la restricción de la libertad de movimiento de los candidatos que estaban haciendo campaña sin su consentimiento, es decir les prohibían hacer actividades de proselitismo en áreas de los municipios en donde estas tenían dominio. En otros se estableció como regla de juego que todo candidato para adelantar su campaña debía presentarse al frente guerrillero para solicitar su correspondiente permiso y discusión de los temas y de la forma de financiación de la campaña³²².

Además de la injerencia de las guerrillas en la selección de los candidatos y las reglas de juego del proselitismo político, se supo de denuncias de fraude electoral en que involucran a estos grupos armados. Por ejemplo en 1997 en el municipio del Fortul (Arauca), hubo denuncias de seguidores del candidato liberal vencido en las elecciones en la cual acusaban a la guerrilla de las FARC. Consideraban que hubo fraude electoral, debido a que miembros de esta guerrilla tuvieron en su poder tres urnas en un corregimiento del

³¹⁹ Rangel & Borrero & Ramírez, op.cit.

³²⁰ Ibídem., pág. 117.

³²¹ El Tiempo, 13 de octubre de 2000, págs. 1-17, cit. por: Rangel & Borrero & Ramírez, op.cit. pág. 117.

³²² Revista Semana, 14 de agosto, cit. por: Rangel & Borrero & Ramírez, op.cit. pág. 117.

municipio, lo cual presuntamente condujo a que el aspirante por la UP resultara ganador³²³.

Durante todo el periodo estudiado, se presentaron como consecuencia de las dinámicas de control territorial de las guerrillas y su injerencia en los comicios electorales, asesinatos, destierros, amenazas de muerte y secuestros a candidatos para las elecciones de alcaldías y concejos. Estos sucesos como se verá más adelante tuvo efectos negativos en la selección de los gobernantes e incentivos adversos en la calidad de los gobiernos municipales.

2. En la gestión de gobierno. Una vez electos los alcaldes bajo las reglas del juego de los insurgentes, estaban obligados a orientar la inversión pública de beneficio general y las acciones de gobierno en las veredas en donde los guerrilleros poseían control territorial, a vincular en los cargos de la administración a sus simpatizantes y colaboradores, y contratar con determinadas personas la realización de obras públicas³²⁴, en algunos casos las empresas contratistas eran organizaciones fachadas de las guerrillas³²⁵. Las guerrillas se aseguraban de servir a su propia clientela de aquí que algunos autores llamen a este fenómeno, “clientelismo armado”³²⁶. Además de favorecer a sus simpatizantes y bases sociales, las guerrillas sustraían parte de los recursos de los presupuestos municipales para financiar sus propias actividades bajo la modalidad de cobro de porcentajes a los contratistas que ellos mismos señalaban. Más aun y en algunos casos, al contar las guerrillas con funcionarios de su confianza dentro de la administración municipal, tenían asegurados determinados porcentajes del presupuesto para el financiamiento de la organización armada³²⁷.

El clientelismo es la reproducción de una cultura existente de hacer política que las guerrillas adoptaron para ganar bases sociales y simpatizantes en función de sus intereses

³²³ El Tiempo, 29 de octubre de 1997.

³²⁴ Centro de Memoria Histórica (2014), *Guerrilla y población civil*, op.cit., pág. 259.

³²⁵ Las guerrillas en algunos casos actuaban como contratistas directos como en caso del ELN en Arauca. Esta organización poseía empresas que contrataban con los municipios en donde tenían control. Véase: Distrito Judicial de Arauca, Departamento de Arauca, Juzgado Primero Promiscuo del Circuito. Expediente No. 2004-0063. Sindicato Jorge Apolinar Cedeño y otros. 9 de septiembre de 2005. Pág. 10. Citado por: Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral. Monografía Político electoral Departamento de Arauca 1997-2007.

³²⁶ Véase: Rangel, A. (1999). *Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo*, op.cit., págs. 29-36.

³²⁷ Ver caso de Arauca publicado por El Tiempo, 29 de octubre de 2003, págs. 1-5 (Citado por Rangel, Borrero y Ramírez, 2004: 125).

estratégicos de dominar territorios y poblaciones. Paradójicamente adoptaron esta práctica, a pesar de que el propósito de su lucha armada es precisamente transformar al Estado³²⁸. El clientelismo armado, definido como la apropiación privada de recursos públicos a través de la amenaza de las armas³²⁹ es una práctica tradicional adaptada y transformada con el conflicto armado “en el que a partir de la privatización de la fuerza, se privatiza la política y se apropia en sentido particular y privado las instituciones del Estado”³³⁰.

Incluso antes de efectuarse la descentralización, las guerrillas de las FARC, ya utilizaban el clientelismo armado para ganar bases sociales y apoyo popular. El caso del departamento petrolero de Arauca, es un buen ejemplo. Las FARC presionaban bajo amenazas a funcionarios del Instituto de Reforma Agraria, la adjudicación de predios, asignación de créditos y construcción de infraestructura comunitaria a colonos de la región³³¹. Con este mecanismo, las FARC lograron rápidamente una importante influencia política en este departamento, consiguiendo con ello la desaparición de la representación del partido conservador, la reducción del partido liberal y en su reemplazo la preeminencia de la Unión Patriótica (UP) en las curules por el departamento en el Congreso, los concejos municipales y luego a partir de 1988 con la elección popular de alcaldes, las alcaldías³³².

El ELN, también adoptó este mecanismo después de reflexionar sobre el contexto político de la descentralización y la importancia del nivel local para el logro de sus objetivos. El Frente Domingo Laín de esta organización, ubicado en Arauca aprovechó los recursos fiscales provenientes de las regalías de la explotación del petróleo a través del establecimiento de alianzas con los políticos locales y la intermediación entre las necesidades de la población y las instituciones del Estado.

Además el ELN logró, por otra parte, la acumulación de un capital político mediante otra estrategia vinculada con la explotación del petróleo en la región. Consistió en la intermediación de los proyectos de desarrollo comunitario y de enganche de trabajadores

³²⁸ Véase: Peñate, A, op.cit, pág. 58; y Medina, C., op.cit. 66.

³²⁹ Rangel (1999). op.cit., pág. 56.

³³⁰ Medina, C. op.cit., pág.51.

³³¹ Peñate (1999). op.cit. págs. 55-71.

³³² *Ibíd.*, págs. 22-23.

de la empresa encargada de la construcción del oleoducto y posteriormente en su operación. “Si los contratistas encargados de las obras civiles del oleoducto, acogían las “indicaciones” del ELN respecto al enganche de trabajadores y ayudas comunitarias, las obras transcurrían sin encontrar obstáculo de los vecinos de las mismas. Estos vecinos, a su vez, descubrían que los miembros del ELN eran el mejor medio para obtener beneficios provenientes del proyecto y a cambio de estos beneficios estaban dispuestos a seguir algunas de sus instrucciones”³³³. Al terminar la construcción del oleoducto en 1986, los frentes de guerra del ELN que se expandieron a lo largo del oleoducto realizaban atentados dinamiteros sobre el mismo con la intención de generar proyectos de reconstrucción y para posteriormente extorsionar a los contratistas e imponerles el empleo de la mano de obra de la población local afín o potencialmente afín a la organización.

3. Control al gobierno. Las guerrillas supervisaban las acciones de las administraciones locales, para evitar la malversación de los recursos públicos o simplemente para controlar el cumplimiento de los acuerdos. En este contexto, las guerrillas con frecuencia secuestraban a alcaldes y concejales, para hacerles “juicios populares o juicios revolucionarios” por presunta corrupción o incumplimiento³³⁴. Esta situación se presentó con frecuencia en los años noventa y tuvo cierto respaldo de la población o por lo menos tuvo una actitud pasiva frente a estos hechos dado que de los alcaldes se rumoraba de los malos manejos de los recursos y el crecimiento de denuncias ante los entes de control sin una respuesta oportuna y eficaz de estas instituciones³³⁵. Estas actuaciones tuvieron lugar en las zonas de disputa y secundariamente en las retaguardias nacionales y de frentes guerrilleros³³⁶.

Los juicios revolucionarios a las autoridades locales tenían un fin propagandístico y político para buscar la simpatía de los ciudadanos de los municipios al tratar de mostrarse

³³³ Ibídem., pág. 25.

³³⁴ Los juicios populares o revolucionarios, según Aguilera fueron adoptados por las guerrillas colombianas, inspiradas en las experiencias del movimiento guerrillero de los Tupamaros en Uruguay, para quienes el concepto tenía una triple significación. En primer lugar, se trataba de una réplica a la justicia burguesa que actuaba con criterio clasista frente al pueblo, por cuanto defendía los privilegios de los poderosos y procedía en contra de los luchadores sociales. En segundo lugar, se definía como medio de defensa del pueblo en tanto que tenía una función penalizadora, al oponer a la violencia reaccionaria, la violencia revolucionaria. Y por último, se entendía como una forma alternativa de justicia al servicio del movimiento social, que aspiraba a construir un poder paralelo que pudiera reemplazar al poder vigente. Véase: Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera*, op.cit., págs.287-288.

³³⁵ Centro de Memoria Histórica (2014). *Guerrilla y población civil*. op.cit. pág 258.

³³⁶ Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera*, op.cit., pág. 511

como un actor preocupado por la buena marcha de las administraciones municipales³³⁷. La información sobre el desarrollo de la gestión municipal era suministrada por funcionarios de confianza de las guerrillas, quienes estaban al tanto de lo que transcurría en la administración local³³⁸.

Las acusaciones sobre los alcaldes estaban relacionadas con el enriquecimiento ilícito, la compra de bienes con recursos oficiales, la pérdida de varios millones del fisco municipal y anomalías en la administración municipal. En el listado de cargos contra alcaldes también incluyó nepotismo, monopolio familiar, nombramiento indebido de funcionarios e incumplimiento de contratos. También era frecuente las exigencias de pedir explicaciones sobre la presunta colaboración en la conformación de grupos paramilitares o de las Cooperativas de Vigilancia y Seguridad Privada (Convivir)³³⁹.

Los alcaldes y concejales con frecuencia eran secuestrados cuando visitaban las veredas de control guerrillero, en desplazamiento a otras ciudades, o eran sacados de sus respectivos despachos u oficinas. Durante el juicio, los funcionarios tenían la oportunidad de contradecir y dar explicaciones de sus procedimientos, haciendo allegar documentos, contra pruebas que la guerrilla obtenía por su propia cuenta o en colaboración con funcionarios infiltrados. Cuando se les hallaba culpable las condenas variaban y sin criterios precisos para los distintos tipos de “delitos”³⁴⁰.

Era frecuente que dentro de las penas estuvieran: un número determinado de años en cautiverio, entrega de obras, devolución de dineros, renuncia y retiro definitivo de la política. El incumplimiento de estas últimas sanciones era sancionada con la pena de muerte³⁴¹. Complementariamente, y en particular la guerrilla de las FARC, en el año 2002, cuando esta guerrilla buscaba el reconocimiento de beligerancia, dictó la Ley 003 de corrupción administrativa contra alcaldes y otras autoridades civiles, publicada en mayo de este año cuyo contenido consistía en el anuncio de expropiación de bienes y arresto para quienes en forma ilícita se apropiaran de bienes y dineros públicos.

³³⁷ *Ibidem.*, pág. 508.

³³⁸ Rangel & Borrero & Ramírez (2004). *Conflictividad territorial en Colombia*, op.cit, pág. 120

³³⁹ Aguilera (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera*, op.cit., pág. 519.

³⁴⁰ *Ibidem.*, pág. 523.

³⁴¹ La información del tipo de penas, fue obtenida en la revisión de noticias del periodo de análisis en el diario *El Tiempo*.

De los que salían de estos juicios sin cargos, es probable que se hubiese realizado una negociación para favorecer inversiones a veredas pobres con presencia guerrillera y /o el otorgamiento de una participación porcentual en el presupuesto. Al parecer los juicios revolucionarios efectuados por los guerrilleros no hacían distingo de partidos o movimientos políticos³⁴².

Las guerrillas también asesinaban a alcaldes y concejales, en situaciones en que los funcionarios no accedían a renunciar al cargo ante amenaza de muerte, cuando no acudían a las citaciones de la guerrilla³⁴³ o cuando eran señalados de colaborar con el ejército³⁴⁴ o de ser auxiliares o promotores de grupos de paramilitares³⁴⁵. También se registraron casos en que los asesinatos de los alcaldes se realizaban en un contexto de competencia por el cogobierno entre los grupos guerrilleros de las FARC y el ELN, ejemplos de ello fueron las disputas entre estos grupos en algunos municipios de Casanare y Arauca motivadas por la posibilidad de tener el predominio de la captura de beneficios económicos de la explotación del petróleo³⁴⁶. Además los asesinatos y los secuestros también respondían al interés del grupo armado de reemplazar a la dirigencia política en situaciones de resistencia a acceder a sus condiciones, por una que estuviera a su favor.

Los asesinatos a los alcaldes producían una enorme inestabilidad en el gobierno, tanto es así que en algunos municipios en que ocurrió tal situación nadie se postulaba como candidato para la alcaldía e incluso ninguno aceptaba la designación del cargo mientras

³⁴² Aguilera (2014). Contrapoder y justicia guerrillera. op.cit., págs. 524-526.

³⁴³ Centro de Memoria Histórica, 2014, op.cit., pág. 258.

³⁴⁴ Por ejemplo, en 1994, el ELN asesinó una alcaldesa del municipio Chámeza (Casanare) por haber ordenado la construcción de dos carreteras y por promover la instalación de un puesto militar (El Tiempo, 15 de enero de 1994).

³⁴⁵ Ejemplos de asesinatos bajo el argumento de ser auxiliador de grupo paramilitar, fueron los casos de los alcaldes del departamento de Santander en Zapatoca en 1990 y El Carmen de Chucurí en 1991 (ver El Tiempo, 13 de octubre de 1990 y 18 de junio de 1991 respectivamente). También hubo desapariciones de alcaldes que luego de mucho tiempo no se supo de su paradero, como el caso del alcalde del municipio de Convención, quien fuera secuestrado por el ELN y acusado por este grupo guerrillero de apoyar un supuesto plan criminal de los paramilitares en el área del Catatumbo y en la provincia de Ocaña (El Tiempo, 4 de enero de 1998). Igualmente en el 2000, se supo de un juicio revolucionario en el que resultó asesinado el alcalde de Ocaña, por ser señalado por la guerrilla del EPL de ser un “alcalde paramilitar”, al financiar su campaña a la alcaldía con dinero de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo acusaron además del asesinato de un ex alcalde de San Calixto en Norte de Santander y en el robo del presupuesto de Ocaña (El Tiempo, 29 de octubre de 2000). El alcalde de Salazar también fue asesinado por el ELN al acusarlo de ser auxiliador de los paramilitares en 2002 (El Tiempo, 7 de febrero de 2002) y al alcalde de Bolívar (Cauca) en 2003, por parte de las FARC; entre tantos casos que ocurrieron (El Tiempo, 8 de octubre de 2003).

³⁴⁶ El Tiempo, 12 de marzo de 1994.

se realizaban las nuevas elecciones³⁴⁷. Otro tipo de comportamiento, se observó en la baja oferta de candidatos para reemplazar al alcalde, lo cual es apenas obvio dado el riesgo a que se exponían los alcaldes ante la presencia de grupos armados en competencia. Curiosamente, en un porcentaje importante de los casos en que la guerrilla asesinó al alcalde, éste era reemplazado mediante elección popular por algún familiar, ya sea hermano, hijo o esposa y en ocasiones eran los únicos candidatos. Este comportamiento podría reflejar la resistencia civil de los dirigentes políticos al dominio guerrillero. También fue frecuente que luego de asesinado un alcalde, se presentara a las elecciones para su reemplazo un solo candidato³⁴⁸.

En algunas zonas de influencia del ELN, la forma de generar inestabilidad en el gobierno municipal por parte esta guerrilla fue la combinación de asesinatos a los alcaldes y la promoción de protestas ciudadanas. Un caso muy diciente fue el municipio de Arboledas del Norte de Santander. En febrero de 1990, el ELN dio muerte al primer alcalde popular, tras someterlo a un juicio revolucionario. Luego se reemplazó al alcalde, y a los pocos días renunció de su cargo al sentirse presionado por la población a raíz de un paro realizado por cerca de dos mil campesinos que se tomaron el parque principal y exigieron la solución a sus problemas como electrificación, transporte, construcción de un matadero y la inclusión del municipio en el Plan Nacional de Rehabilitación. Al ver que era posible que no cumpliera con lo demandado por la comunidad, el alcalde decidió renunciar³⁴⁹.

Se puede colegir, que los juicios revolucionarios y su frecuencia dependía en la medida en que las insurgencias desearan avanzar en el derrumbe institucional para establecer un Estado insurgente, presionar por un cambio de alcalde a favor de la organización, o cuando se encontraban en situaciones de competencia por el poder territorial con paramilitares o entre grupos guerrilleros.

³⁴⁷ En 1998 el alcalde de municipio de Colosó fue asesinado por las FARC. Durante un largo tiempo el municipio no tuvo quien reemplazara al alcalde, pues ninguno de los secretarios del despacho quisieron asumir las funciones como alcalde municipal; y la dirección Liberal, partido político del alcalde asesinado tampoco quiso enviar una terna para nombrar un alcalde mientras se daban las nuevas elecciones. La administración departamental le ofreció el cargo inclusive a la oposición y tampoco aceptaron el ofrecimiento (El Tiempo, 16 de enero de 1998).

³⁴⁸ En el municipio de El Carmen de Chucurí en el departamento de Santander, el reemplazo del alcalde asesinado en 1991, fue su propio hermano quien fuera elegido mediante elecciones populares al año siguiente del suceso (El Tiempo, 18 de junio de 1991). Sin embargo en algunos casos, como en el municipio de San Pedro de Urabá, en el que también fue asesinado su alcalde en 1992, se presentó como candidato el hermano del asesinado, sin embargo fue derrotado por su competidor (El Tiempo, 27 de octubre de 1992).

³⁴⁹ El Tiempo, 22 de noviembre de 1990.

- Destrucción del Estado o contra-Estado

Las guerrillas tenían un interés particular de conformar zonas liberadas de todo dominio estatal, para posteriormente proclamar allí un gobierno provisional, y obtener el reconocimiento internacional. Esta aspiración fue particularmente importante en el caso de las FARC entre 1997 y el 2002, en su zona de retaguardia nacional, es decir en las zonas cocaleras en donde ejercían una fuerte presencia y en los corredores estratégicos utilizados para la movilidad³⁵⁰, y coincidió con el proceso de paz con el gobierno del presidente Andrés Pastrana (1998-2002).

En este contexto, las guerrillas incidían en todas las etapas del gobierno municipal para destruir al Estado. Para evitar la conformación de los gobiernos municipales, los guerrilleros prohibían la inscripción de los candidatos y con esto lograban sabotear las elecciones impidiendo su realización por ausencia de candidatos. En muchos municipios se presentaron renunciaciones forzadas y masivas³⁵¹.

Durante el debate electoral de 1997, como resultado de las amenazas de las FARC renunciaron masivamente los candidatos a las alcaldías y al concejo municipal en los municipios San Juan de Arama en Meta y de Cartagena del Chairá en Caquetá, además en los municipios de Huila y Putumayo. Durante ese mismo año las amenazas del ELN causó la renuncia masiva en los municipios del sur de Bolívar y en Manaure (Cesar). Las elecciones de 1997 fueron las más violentas, renunciaron cerca de 10 mil candidatos que integraban mil listas a concejos y asambleas, así como 300 candidatos a alcaldías³⁵².

Otra modalidad que utilizaban los grupos insurgentes para sabotear las elecciones consistía en realizar atentados contra las estaciones de policía y contra la sede del gobierno municipal, como sucedió en Manaure, departamento del Cesar, donde dichas instalaciones fueron dinamitadas por las FARC³⁵³. Otras formas de sabotear e impedir las elecciones, fueron las siguientes³⁵⁴ :

³⁵⁰ Véase: Centro de Memoria Histórica, 2014. Guerrilla y población civil, op.cit., pág. 259; Pecaú, D. (2015). Informe Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, op.cit, pág. 18.

³⁵¹ Rangel & Borrero & Ramírez (2004). Conflictividad territorial en Colombia, op.cit., pág. 120.

³⁵² Revista Cambio, 20 de octubre de 1997, cit. por: Rangel, Borrero y Ramírez, Conflictividad territorial en Colombia, op.cit., pág 120.

³⁵³ Rangel & Borrero & Ramírez (2004), Conflictividad territorial en Colombia., op.cit., pág. 121

³⁵⁴ Ibídem, pág. 121.

- Amenazas, secuestros y asesinatos a los jurados de votación y funcionarios delegados de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entidad encargada de organizar los comicios.
- La interrupción del transporte por carretera por medio de la quema de buses y paros armados para impedir las elecciones.
- El robo y la quema de urnas y documentos electorales también fue una práctica frecuente para sabotear los comicios. Sucedió en Quinchía (Risaralda), Machetón (Sucre), Hato Corozal (Casanare), Alejandría (Antioquia) y en Vistahermosa, Macarena, Mesetas, Mapiripán en el departamento de Meta en 1994; así como en Barbacoas, Policarpo, Leiva y Rosario en Nariño, durante las elecciones del año 2000.
- Amenazas de muerte a candidatos y jurados de votación. Esto sucedió en Cabrera, Cundinamarca, donde nadie votó el día de las elecciones locales de 1997.
- El sabotaje a la infraestructura como sucedió en el departamento de Arauca en días previos a los comicios cuando las FARC volaron dos torres de energía.
- El decomiso de cédulas los meses previos a las elecciones mediante retenes en las carreteras para impedir el ejercicio del sufragio, como sucedió en Labranzagrande (Boyacá), Chámeza y Aguazul (Casanare) y Codazzi (Cesar) durante las elecciones de 1994.

Cuando los grupos armados insurgentes no lograban impedir las elecciones, establecían represalias contra la población civil vinculada directamente con los grupos políticos que obtuvieron el favor popular de las urnas. Esto ocurrió, por ejemplo, en Morelia (Caquetá) donde once familias fueron desplazadas por votar a favor del alcalde electo, en los comicios de 1997.

Los insurgentes cuando no pudieron obstaculizar las elecciones, impedían que los candidatos elegidos se posesionaran de sus cargos. Mediante comunicados públicos que contenían amenazas de muerte o de destierro a los elegidos que hicieron caso omiso de las advertencias previas de la guerrilla para no inscribirse o no adelantar campañas proselitistas en las zonas consideradas por la guerrilla como sus áreas de control. Esto ocurrió durante las elecciones de 1997 en los municipios del departamento del Caquetá en San Vicente, Doncello, Paujil y Montañitas, así como en Ortega, Chaparral y Rioblanco en el departamento del Tolima. En Colosó (Sucre) en 1998, fue asesinado el

alcalde electo, luego de que fuera amenazado por las FARC en la etapa preelectoral³⁵⁵. Nombraron a un reemplazo, pero el alcalde encargado renunció a los pocos meses por amenazas de la guerrilla³⁵⁶.

Además de la expulsión de los funcionarios de los gobiernos municipales, de manera paralela las guerrillas atacaban los puestos de policía y amenazaban a funcionarios de otras instituciones del Estado para que abandonaran el municipio. Como resultado de ello, en el año 2002 había 157 municipios sin presencia de policía. En ese mismo año, la presidenta de la sala administrativa de la judicatura decretó el cierre de los despachos judiciales en 30 municipios de Caquetá, Huila, Cauca, Nariño y Putumayo en una decisión que prevenía el asesinato de los funcionarios. Como resultado de ello, las oficinas judiciales se trasladaron a las capitales de los departamentos. El ataque contra las autoridades civiles y judiciales y la ausencia de Fuerza Pública tenía la clara intención de las FARC de ofrecer servicios de protección y justicia a cambio de tributación y de esta forma crear su propio Estado³⁵⁷.

Las zonas más afectadas por esta modalidad de ataque de la guerrilla, fueron los territorios del Bloque Oriental de las FARC, especialmente en Caquetá, que en junio del 2000, esta organización armada ordenó “ajusticiar” a todos los miembros del poder local (alcaldes, concejales, inspectores, jueces y fiscales) que no presentaran renuncia a sus cargos. Las FARC replicó estas medidas para otros bloques y se extendió a diversas regiones del país, lo que dio como resultado que 300 alcaldes despacharan desde otros municipios, al igual que más de 700 concejales, alrededor de 200 jueces, unos 150 fiscales y más de 2 mil funcionarios municipales, en un éxodo masivo que afectó a 17 departamentos del país donde la guerrilla tenía presencia³⁵⁸.

Por ejemplo, los mandatarios municipales del departamento de Caquetá, los más afectados por esta actitud de la guerrilla, tuvieron que trasladar sus despachos a la capital del departamento (Florencia) por el temor de las amenazas del grupo guerrillero debido a

³⁵⁵ El Tiempo, 9 de enero de 1998.

³⁵⁶ El Tiempo, 9 de octubre de 1998.

³⁵⁷ Centro de Memoria Histórica, 2014. Guerrilla y población civil, op.cit., págs. 262-263

³⁵⁸ El Tiempo, 25 de junio de 2002 y 29 de diciembre de 2002.

que ya habían sido asesinados dos alcaldes de ese departamento, de los municipios de Solita y Montañitas³⁵⁹.

Además del asesinato de los alcaldes como demostración la credibilidad de las amenazas de muerte para presionar la renuncia y con ello expulsar a estos funcionarios públicos fue el secuestro de familiares de mandatarios locales. Esto ocurrió en los municipios de Colón (Putumayo) y en Vistahermosa (Meta), cuando la guerrilla de las FARC secuestró a los hijos de los alcaldes de estos municipios para presionar sus renunciaciones³⁶⁰.

Ante estas amenazas los alcaldes se encontraban entre la espada y la pared. Muchos de los alcaldes presentaron sus renunciaciones ante los gobernadores del departamento de su jurisdicción, pero éstos no estaban en capacidad de aceptarlas debido a que el Ministerio del Interior y Justicia dictó una resolución que prohibía la aceptación de renunciaciones a los alcaldes originadas por presiones de las guerrillas³⁶¹. Por otro lado, los paramilitares ante esta estrategia de las FARC de amedrentar a los alcaldes para que abandonaran sus cargos, también ejercieron presión sobre estos funcionarios para que no renunciaran, si lo hacían se convertían automáticamente en objetivo militar. Esta situación fue particularmente importante en los municipios de los departamentos de Arauca y Casanare³⁶².

Luego de la ruptura del proceso de paz del gobierno con las FARC en el año de 2002, esta guerrilla tomó la decisión de profundizar el conflicto y demostrar su fuerza bélica para alcanzar la toma del poder del Estado y conformar gobiernos provisionales. La amenaza generalizada a todos los funcionarios del Estado y autoridades locales en las zonas donde esta guerrilla tenía presencia fue la estrategia utilizada para este fin. Las FARC durante ese año asesinaron a 13 alcaldes en todo el país.

Las muertes no tuvieron el efecto que esperaban los insurgentes, pues los alcaldes no renunciaron ya que el gobierno nacional les prohibió tomar esta medida, y en su lugar los autorizó a que despacharan por fuera del municipio, por lo general en la ciudad capital del departamento, o a la ciudad de Bogotá. En el año siguiente, el terror sembrado por la

³⁵⁹ El Tiempo, 6 de junio de 2002.

³⁶⁰ El Tiempo, 20 de julio de 2002

³⁶¹ El Tiempo, 28 de octubre de 2006.

³⁶² El Tiempo, 31 de diciembre de 2002.

guerrilla terminó con el restablecimiento del orden público en la mayoría de los municipios del país, como resultado de política de seguridad democrática implementada en el gobierno presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

En conclusión, las guerrillas en Colombia optaron por dos modalidades de dominio territorial, el cogobierno y el contra-Estado o destrucción del Estado. El empleo de una u otra opción dependió del momento histórico de la confrontación y de las estrategias de guerra en cada territorio.

La terminación del Frente Nacional y luego con la descentralización, las guerrillas interpretaron la apertura política como una oportunidad para disputar el poder político al Estado mediante la combinación de armas y votos. El favorecimiento de sus partidos políticos y movimiento cívicos y comunitarios en sus zonas de control, se constituyó en un mecanismo para conformar gobiernos municipales afines a sus propósitos inmediatos íntimamente relacionados con el de proporcionar beneficios a sus bases sociales y financiar el aparato de guerra con los recursos públicos de los fiscos municipales (clientelismo armado).

La principal pieza estratégica del dominio de la población y el territorio de las guerrillas fue la toma de las Juntas de Acción Comunal. Desde estas organizaciones comunitarias las guerrillas co-administraron justicia, organizaron la vida diaria de estas comunidades y seleccionaron los candidatos a las alcaldías y concejos. El objetivo de las guerrillas era el favorecer la participación política de los campesinos y así debilitar la representación de las élites políticas tradicionales, a quienes los insurgentes los veían como los representantes del Estado central.

La estabilidad de los cogobiernos de las guerrillas dependió de la competencia con los grupos paramilitares y entre grupos guerrilleros. En la medida en que en los territorios controlados hegemonícamente por las guerrillas, encontraran resistencia por parte de grupos sociales agraviados por su sistema de dominio territorial y de avance de guerra, asociados a secuestros, extorsiones, invasiones de tierras, así como la pérdida de poder político de las élites tradicionales y al sometimiento de la clase política a los juicios populares, conformarían un buen grupo de apoyo para la aparición de grupos paramilitares. Estos grupos, destruían los cogobiernos de las guerrillas, mediante la

violencia sobre sus bases sociales y políticas. En la siguiente sección se presenta la forma de dominio territorial de los paramilitares.

5.1.2 Los paramilitares

Los paramilitares ejercieron un modelo de dominio territorial parecido a las guerrillas. Gonzales et.al (2002) llama el “juego de los espejos”, para ilustrar la forma en que ambas organizaciones en disputa se comportan de manera similar. Los paramilitares ofrecieron justicia, seguridad y también subordinaron a las administraciones municipales. Sin embargo, cabe anotar algunas diferencias de fondo entre estas organizaciones armadas ilegales.

En primer lugar, se diferenciaron en los fines. Las guerrillas tenían como propósito la toma del poder nacional, mientras que los paramilitares estuvieron interesados en disputar a las guerrillas el dominio de las regiones y no a la toma del poder estatal nacional. Esta diferencia tuvo implicaciones en la forma en que estuvieron organizados ambos grupos armados. Las guerrillas al tener como propósito la toma del poder nacional les obligaban a mantener una estructura de ejército más cohesionada, disciplinada y con una gran capacidad de combate, es decir la coordinación de un aparato de guerra lo suficientemente sólido para contrarrestar las ofensivas del Estado. Mientras que los paramilitares por no estar en contra del Estado, y por el contrario su modelo de operar incluía el uso de mecanismos de negociación política con el Estado central, no requerían tantos combatientes para mantener el control del dominio de sus áreas naturales³⁶³.

Por otra parte es de resaltar otro motivo por el cual los paramilitares no tuvieron una estructura tan compleja como los guerrilleros, asociado al hecho de los combates directos de los paramilitares con las guerrillas fueron escasos. Prácticamente la contrainsurgencia militar directa estaba casi que exclusivamente en manos de las fuerzas armadas del Estado. Los paramilitares, en cambio se encargaban de destruir las bases sociales de las guerrillas, tales como informantes, miembros de las juntas de acción comunal con nexos directos con las guerrillas, sindicalistas, militantes y políticos profesionales de los

³⁶³ Duncan, G. (2006). Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá: Planeta.

partidos afines a la insurgencia, y todo aquel que fuese señalado de colaborador de las guerrillas; y para ello no se requería de una cantidad grande de combatientes.

En segundo lugar, el dominio territorial de los paramilitares se efectuó en un momento concreto del periodo del análisis del conflicto, al contrario de las guerrillas que tenían ya una tradición previa en el control de amplios territorios. Se destacan dos etapas en la conformación de los paramilitares, cuya explicación se presentó en acápites anteriores, pero que es necesario ponerlo en consideración aquí para dilucidar el modelo paramilitar y su dominio territorial. En una primera etapa, los paramilitares fueron organizaciones limitadas localmente, estaban al servicio de ciertos grupos de poder, como narcotraficantes, terratenientes, militares y políticos con la finalidad de contrarrestar a la guerrilla y sus avances en la política.

Estos primeros grupos en estricto sentido no tenían un alcance suficiente para ejercer el dominio de un territorio, por lo general tenían una estructura paramilitar del tipo vigilantes y escuadrones de la muerte. Algunos paramilitares de la primera etapa, estuvieron al servicio de las élites políticas regionales que temerosas por el espacio ganado por el partido de la UP y por los movimientos ciudadanos con la nueva apertura a partidos alternativos y la descentralización se involucraron en violencia política como una manera de mantener el statu quo en sus regiones³⁶⁴.

En la segunda etapa, el dominio territorial de los paramilitares entra en escena en el conflicto armado, solo cuando la actividad del narcotráfico y estos ejércitos establecen una relación simbiótica. Los paramilitares necesitaban de los recursos del narcotráfico para mantener los ejércitos, y el narcotráfico para su viabilidad requería de un ente que ofreciera servicios de coerción para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y la seguridad para operar en los territorios. Como bien lo expresa Duncan (2006: 257):

La disponibilidad de un ejército privado en las zonas rurales dejó de ser una opción, cualquiera que pretendiera ser un capo local del narcotráfico necesitaba de paramilitares que se encargaran de dos tipos de servicios trascendentales para el éxito del negocio en Colombia: la protección contra

³⁶⁴ Romero, M. (2003). Paramilitares y autodefensas, 1982-2003. Bogotá: IEPRI-Planeta.

la extorsión y los robos de la guerrilla y la violencia contra facciones de narcotraficantes competidores.

Varios hechos sucedieron adicionalmente que condujo a la aparición de grupos paramilitares como una máquina de guerra capaz de ejercer un dominio sobre las sociedades regionales, y el direccionamiento estratégico, y si se quiere, de la apropiación de los narcotraficantes de estas organizaciones ilegales: 1. La ruptura de los narcotraficantes con las guerrillas; 2. La experiencia de los grandes carteles en la relación con el Estado 3. La desarticulación de los grandes carteles y la fragmentación del negocio.

En primer lugar, la ruptura de los narcotraficantes con las guerrillas, marca una impronta en la propensión contrainsurgente de los narcotraficantes. En los ochenta se supo de la alianza funcional de narcotraficantes y guerrilleros. Estos últimos se encargaban de cuidar los laboratorios de procesamiento y las rutas del narcotráfico. Sin embargo, a mediados de los ochenta, algunos miembros del Cartel de Medellín, se declararon en guerra a muerte con las FARC, debido a incumplimientos de esta guerrilla en los acuerdos logrados en materia de protección y de precios de protección³⁶⁵. Esta situación junto con los secuestros de las guerrillas a los familiares de narcotraficantes, condujo a que estos últimos promovieran la conformación de grupos paramilitares con una estrategia de guerra enfocada a ejercer violencia contra los supuestos colaboradores de las guerrillas, activistas desarmados y a miembros del brazo político de esta guerrilla, la UP. Y en últimas el hecho de que las guerrillas gradualmente estuvieran participando en las diversas fases del negocio de los narcóticos, se constituyó en una razón de suficiente peso, por la cual los narcotraficantes se involucraran en labores contrainsurgentes.

Otro hecho importante para la alianza entre narcotraficantes y paramilitares, fue la desarticulación de los grandes carteles de la droga. De esta experiencia, a los narcotraficantes les quedó varias lecciones aprendidas en cuanto a su relación con el Estado. De la guerra a muerte del Cartel de Medellín con el Estado, quedó la enseñanza de que estar en contra del Estado era contraproducente. Y por parte de la experiencia del Cartel de Cali, que infiltrar a las instituciones sin involucrarse directamente con la política

³⁶⁵ Duncan, op.cit., pág. 260.

como lo hicieron los Rodríguez Orejuela era un recurso estratégico para llevar a cabo de manera sostenible esta actividad ilegal, en concreto para ganar inmunidad y protección.

Por último, luego de la desarticulación de los grandes carteles de la droga, los narcotraficantes modificaron su forma organizativa, de ser jerarquizada a una atomizada. Aunque este cambio representaba ventajas en cuanto a la menor exposición a las autoridades, tenía el inconveniente de propiciar situaciones de indefensión ante la violencia ejercida por los grupos armados irregulares en las regiones. Esta fue una razón más por la cual el narcotráfico y los ejércitos paramilitares confluyeron en la necesidad del control territorial a fin de lograr la seguridad necesaria para llevar a cabo las actividades relacionados con el negocio³⁶⁶.

Solo entre 1994-1996, los paramilitares logran tener un dominio territorial. Es a lo que se le denomina la segunda etapa en la estructuración de estos grupos armados ilegales. En esta nueva etapa los paramilitares conforman un nuevo modelo de operación diseñado por ensayo y error por parte de un hombre vinculado directamente con el narcotráfico, Carlos Castaño, el “hombre fuerte” de las Autodefensas de Córdoba y Urabá. En este modelo los ejércitos al mando de un “señor de la guerra” constituyen un sistema de regulación de la vida diaria de la comunidad y extracción de la riqueza local³⁶⁷, a manera de un dominio territorial tipo cogobierno similar a los adoptados por las guerrillas. Luego de este experimento y la formación de este modelo paramilitar, se daría la expansión del mismo con la unificación de las autodefensas en 1997, y por consiguiente la réplica del modelo en diferentes regiones del país.

Carlos Castaño, capitalizó con la conformación de las Autodefensas de Córdoba y Urabá, las relaciones con el Estado (originadas en su colaboración, junto con su hermano Fidel, en la guerra contra Pablo Escobar y la desarticulación del Cartel de Medellín), y su

³⁶⁶ *Ibidem.*, págs. 229-239.

³⁶⁷ Duncan, afirma que los paramilitares en Colombia se asimilan a “señores de la guerra”. Los señores de la guerra son hombres fuertes, líderes militares de una región, que tienen a su servicio un ejército privado y que se han especializado en el tráfico de mercancías ilegales. Según Duncan, son tres las características de estos señores de la guerra que se cumplen cabalmente para el caso de los paramilitares en Colombia: “i) la aparición de aparatos armados bajo un interés privado, así estuviera soportado en alguna reivindicación ideológica, de facciones o étnica; ii) la apropiación de funciones de Estado en el plano local en medio de situaciones de Estados-Nación colapsados o en proceso de colapso, no necesariamente en todo su territorio pero sí en al menos alguna porción; iii) la explotación de algún tipo de economía ilícita o extractiva”. Duncan, *op.cit.*, págs.. 21-23.

experiencia en la participación de diversos grupos paramilitares en el nordeste antioqueño y el Magdalena Medio. Este acumulado de relaciones con las fuerzas militares, con la clase política y sus conocimientos en contrainsurgencia, serían los elementos claves para que Castaño diseñara un modelo de control regional funcional a los intereses de los narcotraficantes y su réplica a diferentes regiones del país. De este modelo se detallará en la siguiente sección.

Continuando con las diferencias entre las guerrillas y paramilitares, como una tercera podemos mencionar el tipo de dominio territorial asociado con los fines. Como los paramilitares estaban con el Estado, su interés no era otro que conformar co-gobiernos funcionales a sus intereses. Por ello, al contrario de las guerrillas, no ejercieron acciones dirigidas a la destrucción del Estado. Así quedó establecido en el estatuto de constitución y régimen disciplinario de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como un principio fundamental de su accionar: “La reacción política armada si bien comporta una acción contestataria contra el Estado dirigida el [sic] monopolio de las armas por ineficiencia e incompetencia. No expresará nunca en atentados contra la infraestructura productiva del país, ni contra el régimen democrático³⁶⁸”.

En cuarto lugar, mientras que los guerrilleros centraban su interés en el desarrollo de las organizaciones sociales de base, los paramilitares constituyeron relaciones duraderas con las élites regionales con la finalidad de obtener, para la defensa de sus intereses, una representación política a nivel nacional³⁶⁹. Esto se observó en la forma en que estos grupos armados ilegales seleccionaban a sus candidatos propios en las elecciones municipales. Mientras las guerrillas promovían la democracia directa en el seno de las juntas de acción comunal, los paramilitares establecían pactos con políticos tradicionales en los cuales se establecían compromisos de financiación de campañas y de contribuciones de los futuros gobernantes a los paramilitares y su clientela.

El objetivo de las guerrillas desde el punto de vista político era conformar unas bases sociales y políticas con una ideología de defensa de clase de las capas más desfavorecidas

³⁶⁸ Estatuto de constitución y régimen disciplinario. Autodefensas Unidas de Colombia, 1998. Parágrafo 9 del artículo 2. Citado por: Duncan, op.cit. pág. 55.

³⁶⁹ Valencia, L., & Romero, M., op.cit., págs 11-58.; Aguilera (2014). Contrapoder y justicia guerrillera. op.cit.

de la sociedad como los campesinos y la clase trabajadora, y debilitar el poder de las élites terratenientes y los partidos tradicionales. Estas bases sociales y políticas en los planes de los insurgentes vendrían a apoyar y complementar el avance militar de las guerrillas para la toma final del poder del Estado. Por este motivo emprendieron en sus zonas de dominio toda una serie de acciones para imponer por la fuerza a sus partidos y movimientos políticos de bases populares.

Mientras tanto, los paramilitares fueron estructuras político–militares que surgieron motivados por los agravios de las guerrillas (secuestros y extorsiones) hacia las élites económicas y políticas, especialmente a los terratenientes, los narco-terratenientes y los políticos tradicionales. Esta es la razón por la cual la composición de la coalición contrainsurgente estuvo conformada por las élites económicas y políticas, y por lo tanto estas agrupaciones estuvieron al servicio de sus intereses. Sin embargo, estas estructuras armadas lograron al final del periodo el dominio de algunas sociedades regionales que incluso, subordinaron a la clase política a los intereses codiciosos de los narcotraficantes³⁷⁰, el grupo de interés más fuerte de la alianza. En el siguiente apartado, se describe el modelo de dominio territorial de los paramilitares, incluyendo la forma de obtenerlo.

- La primera fase de los paramilitares. Escuadrones de la muerte y guerra sucia

Los paramilitares surgieron en respuesta a los desmanes de las guerrillas sobre las élites económicas y políticas en las regiones en donde los insurgentes habían expandido su presencia. Inicialmente los terratenientes y narcotraficantes que fueron los que más sufrieron las consecuencias de los secuestros y extorsiones conformaron pequeños ejércitos para su seguridad personal. Sin embargo la primera experiencia a gran escala de este tipo de organizaciones fue la conformación de un escuadrón de la muerte llamado “Muerte a Secuestradores (MAS).

El MAS se originó en 1981 por un hecho puntual, el secuestro de un familiar de un narcotraficante, que fue el detonante para que un grupo de víctimas de la guerrilla (narcotraficantes, terratenientes, ganaderos, multinacionales petroleras) y miembros de

³⁷⁰ Duncan, op.cit.

las fuerzas armadas, se organizaran en torno a un proyecto contrainsurgente. Este grupo que nació en Medellín, rápidamente se expandió a diferentes regiones del país: en Magdalena Medio, nordeste antioqueño, Caquetá, Meta, Arauca, Casanare y en el Valle del Cauca. La forma de operar de este escuadrón consistió en la realización de secuestros, torturas, desapariciones y asesinatos a guerrilleros o sospechosos de simpatizar con ellos. También fueron objeto de asesinatos juristas, periodistas y sindicalistas. A esta organización se le atribuye principalmente el genocidio de la Unión Patriótica (UP)³⁷¹ a mediados de los años ochenta y principios de los noventa.

El MAS tuvo su actuación durante toda la década del ochenta, intensificada especialmente desde que se iniciaron las conversaciones de paz en el gobierno de Belisario Betancur en 1984 y la posterior aparición del partido de la UP. Simultáneamente en todo el país proliferaron las autodefensas que fueron promovidas por las fuerzas armadas bajo el amparo legal de la Ley 48 de 1965. Pero es a este escuadrón de la muerte que se le atribuye la escalada de violencia que recayó sobre una diversidad de sectores sociales en una modalidad reconocida como los académicos y escritores sobre el conflicto armado como de “guerra sucia”.

Uppimmy y Vargas (1991: 110), definen a la guerra sucia, como aquella represión violenta para-institucional a “movimientos populares y de diversas formas de oposición política y protesta social, mediante el recurso de las amenazas, las desapariciones, la tortura, los asesinatos selectivos y las masacres”. Según estos autores, los escuadrones de la muerte, buscan siempre “crear confusión en torno a su forma de actuación, ya sea porque actúan en secreto para eludir el enfrentamiento y burlar el control de las autoridades, o porque frecuentemente acuden a las desapariciones de los cuerpos de las víctimas sin que se deje rastros e información a los familiares y conocidos”.

Durante este periodo, se registró una oleada de asesinatos a civiles en una variedad de sectores sociales que fueron señalados por sus victimarios como cercanos a las guerrillas ya sea por ser ideológicamente afín al pensamiento de izquierda o por ser sospechosos de ofrecer apoyo a las guerrillas. Así, fueron víctimas abogados, defensores de presos

³⁷¹ Para obtener una ampliación de la historia del MAS remitirse a verdad abierta: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/244-la-historia/auc/3556-muerte-a-secuestradores-mas-los-origenes-del-paramilitarismo>.

políticos, los voceros de las negociaciones con la guerrilla, militantes de grupos políticos de izquierda, defensores de los derechos humanos, dirigentes populares, sindicalistas, activistas políticos y educadores, y especialmente a los miembros de la Unión Patriótica (UP).

La UP la coalición política que nació en 1985 como consecuencia de los acuerdos de paz celebrados con las FARC, desde su surgimiento fue objeto de asesinatos de sus miembros. Sus candidatos presidenciales, varios alcaldes, senadores y representantes e importantes líderes políticos fueron asesinados. La guerra sucia se extendió también a los funcionarios del Estado que investigaban los asesinatos de estos grupos. En los años ochenta se efectuaron diversas masacres a funcionarios judiciales y miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) que intentaron establecer las autores de los asesinatos políticos³⁷².

Luego de la aparición del MAS, surgieron en algunas regiones escuadrones de la muerte asociados a este. Dichos grupos fueron patrocinados por narcotraficantes que recién habían adquirido tierras en zonas de colonización con alta presencia guerrillera. Acostumbrados a emplear guardaespaldas y grupos armados, los narcotraficantes se convirtieron en catalizadores en estas regiones de una nueva alianza contra-guerrillera, conformada por los terratenientes, amplios sectores del ejército y jefes de partidos políticos tradicionales³⁷³. Los asesinatos venían acompañados de panfletos en que se atribuían los diferentes actores del hecho criminal. Por ejemplo el grupo de Muerte a revolucionarios del nordeste en Antioquia, según Amnistía Internacional³⁷⁴ en un panfleto este grupo paramilitar aseguraba que contaba con el apoyo militar de la policía, el ejército, del MAS y de personalidades prestantes de la política.

En Puerto Boyacá y en el Magdalena Medio (departamento de Boyacá) fue la primera región en donde se establecieron más claramente las alianzas de narco-terratenientes, terratenientes, el ejército y políticos, para la conformación de grupos paramilitares, por lo que la han catalogado como la experiencia piloto o exitosa de la lucha contrainsurgente,

³⁷² Véase: Melo, J. O. (1990). Los paramilitares y su impacto sobre la política. op.cit.; Uprimmy & Vargas, op.cit.

³⁷³ Melo, op.cit., pág. 492.

³⁷⁴ cit. por: Uprimmy y Vargas, op.cit. pág.132.

pues en poco menos de seis años erradicaron a la guerrilla y a los partidos políticos de izquierda³⁷⁵. Allí se estableció el MAS y de manera paralela se fundaron en la región grupos de autodefensa con el respaldo de militares quienes les brindaban asesoría, armas y coordinación.

En Puerto Boyacá la guerrilla de las FARC a fines de los años setenta había acumulado un trabajo político a favor del Partido Comunista. Ofrecían a ganaderos y comerciales, seguridad. Sin embargo, a inicios de los ochenta esta guerrilla empieza a implementar sus planes de expansión territorial y con ello las estrategias financieras, en el que el secuestro y las extorsiones eran las principales fuentes de recursos. Los perjudicados de los secuestros fueron los terratenientes, ganaderos, y narcotraficantes y esmeralderos que habían comprado tierras allí. Además los políticos tradicionales habían perdido poder frente al mayor peso político que había logrado en los últimos años el partido comunista.

La aplicación de “toda forma de lucha” resultaba molesto para todos estos actores, al ver que los límites entre la acción legal y la acción armada eran supremamente tenues, cuando se observaba que algunos concejales de Puerto Boyacá y otros municipios del Magdalena Medio y varios de los cuadros del partido eran enlaces y miembros conocidos del aparato urbano de la guerrilla y lo proclamaban abiertamente. La reacción a esta situación fue a la formación de las primeras autodefensas, en la zona sur del Magdalena Medio en 1982 cuando petroleros, políticos, ganaderos y comerciantes con apoyo de las fuerzas armadas, organizaron un fondo de recursos para la defensa de la región³⁷⁶.

Los asesinatos atribuidos al MAS de esta región que ascendieron a 800 en 1983, alentó a la Procuraduría a investigar sobre estos hechos, lo que impulsó a los patrocinadores de estos grupos paramilitares a conformar una asociación que promoviera actividades de trabajo político- ideológico en la población para ganar apoyo popular. Así en 1984 se conformó la Asociación de Agricultores y Ganaderos (Acdegam). Esta organización realizó campañas cívicas en las zonas campesinas, construyó escuelas, prestó servicios médicos y creó tiendas comunitarias. Uno de los objetivos de esta asociación consistió en apoyar el trabajo político a miembros del partido liberal para recuperar el poder local perdido luego del éxito electoral del partido comunista. Sin embargo, paralelamente a las

³⁷⁵ Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. op.cit., pág. 167.

³⁷⁶ Upprimny & Vargas, op.cit., pág. 134.

actividades en procura de ganar seguidores al partido liberal, esta asociación se encargó además de establecer escuelas de preparación militar para el personal de los grupos paramilitares a las que vincularon como instructores, a extranjeros³⁷⁷.

Posteriormente con la creación de la UP en 1985, una nueva oleada de asesinatos inició en ese lugar, y en otras partes del país. Durante el año anterior a las elecciones al Congreso de la República de 1986, decenas de candidatos y activistas de este grupo cayeron asesinados. El proceso de exterminio de los miembros de esta colectividad política continuó poco antes de las elecciones de 1988, en las que se elegiría por primera vez alcaldes por votación popular en todos los municipios de Colombia.

Por el temor de los políticos tradicionales de perder espacios políticos y de los narcoterratenientes y terratenientes que visualizaban la expropiación de sus tierras con la elección de un alcalde partidario de la guerrilla, los paramilitares actuaron de manera preventiva³⁷⁸ asesinando a los candidatos de este grupo antes de los comicios³⁷⁹. Como resultado de la arremetida paramilitar en Puerto Boyacá, los liberales reconquistaron plenamente el poder político en la zona.

En 1987 ya había 180 grupos paramilitares en todo el país, los cuales tenían en común la realización de asesinatos a personas que se sospechaba ser colaboradores y simpatizantes de las guerrillas³⁸⁰. Los militares promovieron la experiencia de Puerto Boyacá como el modelo a seguir y en el orientador de las organizaciones paramilitares que en adelante tuvieran como aspiración erradicar definitivamente a las guerrillas en sus regiones³⁸¹. En ese mismo año, el grupo de paramilitares de Puerto Boyacá y su área de influencia contrataron a mercenarios extranjeros y establecieron campos de entrenamiento con el apoyo financiero de narcotraficantes. Con esas fortalezas los activistas de la región se involucraron desde comienzos de 1988 en masacres de campesinos y pobladores urbanos que simpatizaban presuntamente con la guerrilla en otras regiones, como las del nordeste de Antioquia, en Urabá y en Córdoba. La estrategia que siguieron los paramilitares en

³⁷⁷ Melo, op.cit., pág. 498.

³⁷⁸ Centro de Memoria Histórica, 2013. Informe general. op.cit.

³⁷⁹ Dudley, S. (2008). Armas y urnas: historia de un genocidio político. Planeta Colombiana; Melo, op.cit.

³⁸⁰ Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia, op.cit. Pág. 168.

³⁸¹ Ver confesiones de militares en Noche y Niebla del Centro de Investigación y Educación Popular – CINEP- Deuda con la humanidad: Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988 – 2003.s.f

esas regiones en donde iniciaron operaciones de contrainsurgencia se enfocaron atacar a la población civil para mostrarles lo que puede suceder a quienes apoyan a la guerrilla y a la UP. Lo mismo ocurrió poco antes de las siguientes elecciones de alcaldías y concejos en 1990³⁸².

La masacre de un grupo de investigadores judiciales en 1989 y el asesinato en ese mismo año del candidato presidencial del partido liberal, Luis Carlos Galán, desatan una confrontación del Estado en contra de los narcotraficantes. Al ser estos últimos los principales promotores de los grupos de paramilitares, el Estado se vuelca definitivamente en contra de estos grupos y suspende el decreto que autorizó a las autodefensas. Al mismo tiempo, la guerra frontal del Estado contra el narcotráfico, condujo a que los grupos paramilitares, dirigieran sus acciones hacia la creación de condiciones que obligaran al gobierno a modificar sus políticas sobre la extradición. Las víctimas de este nuevo objetivo político de los narcotraficantes, fueron periodistas, miembros del sistema judicial o políticos opuestos a las actividades del comercio de drogas³⁸³.

En el contexto de la guerra contra los grandes carteles del narcotráfico, el Estado persiguió a los paramilitares de Puerto Boyacá subordinados a uno de los principales miembros del Cartel de Medellín, Gonzalo Rodríguez Gacha. Después de la muerte de este último, estos paramilitares traicionaron al jefe del cartel de Medellín, Pablo Escobar, y se unieron al Estado en su persecución. En venganza Escobar, asesina al principal jefe de estos grupos paramilitares, situación que provocó una guerra interna por el control de la organización y condujo a un proceso de degradación de estos grupos³⁸⁴.

A mediados de los noventa, cuando el Estado desarticuló a los carteles de Medellín y Cali, el negocio del narcotráfico fue tomado por los grupos paramilitares comandados por los jefes de seguridad de estos carteles. En esa transición del manejo del narcotráfico por los carteles urbanos a ser gestionados por ejércitos rurales, cobran particular protagonismo los hermanos Castaño quienes estuvieron aliados con el Estado en la persecución de Pablo Escobar³⁸⁵.

³⁸² Melo, op.cit. págs. 498-500.

³⁸³ Ibídem. pág. 505.

³⁸⁴ Duncan, G. (2014). Más que plata o plomo. Op.cit. pág. 207.

³⁸⁵ Bowden, M. (2009). Killing Pablo. Atlantic Books Ltd.

- Segunda fase: dominio y expansión territorial de los paramilitares

A principios de los años noventa, las autodefensas hacían presencia en zonas muy localizadas de la geografía del país, especialmente en zonas de latifundio, explotación de esmeraldas y en particular en aquellas zonas en las cuales los narcotraficantes invirtieron dinero en la compra de tierras. Estos grupos estaban altamente dispersos, con un limitado control territorial y una cobertura geográfica insignificante comparada con las guerrillas³⁸⁶. Como en el caso de las guerrillas que en sus inicios se ubicaron en sitios muy localizados y que después a partir de estos núcleos se expandieron a amplias regiones, los paramilitares también lo hicieron desde 1997 cuando se efectuó la unificación de las autodefensas. Sin embargo, la primera experiencia de unificación y expansión regional de estos grupos armados ilegales fueron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) comandada por Carlos Castaño.

Carlos Castaño que ya había tenido una experiencia contrainsurgente en los años ochenta en coordinación con las autodefensas de Puerto Boyacá y el MAS en el nordeste Antioqueño y en algunos sectores de Córdoba, se reedita con una organización nueva y unificadora de toda la región, con la pretensión de estructurar un aparato político militar similar al de las guerrillas. Las ACCU, aparecen en el contexto de un nuevo ciclo de apoyo de la coerción privada por parte del Estado. Después de ser ilegalizadas las autodefensas en el gobierno de Barco, al terminar la guerra contra el Cartel de Medellín, en 1994 aparece una nueva versión legal de provisión de auto-seguridad de civiles: las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia Rural (Convivir). Al igual que las autodefensas en el marco de la Ley 48 de 1965, las Convivir fueron creadas para que cumplieran funciones defensivas y labores de inteligencia en coordinación con la fuerza pública. Con este marco legal las autodefensas de Castaño y las demás autodefensas del país tuvieron ciertas facilidades como las de obtener salvoconductos para la compra de armas y el apoyo de autoridades civiles y militares³⁸⁷.

³⁸⁶ Para confrontar esta aseveración ver estudio Alejandro Reyes. Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia; con la colaboración de Liliana Duica Amaya. Grupo Editorial Norma, 2009. Ver mapas en la página 53. También se recomienda revisar el mapa 2 p. 183 del trabajo de Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. Op.cit, págs. 151-199.

³⁸⁷ Ávila, op.cit.

Las ACCU que surgieron en 1994 de la unificación de tres autodefensas que operaban en Córdoba y Urabá se constituyeron en un proyecto político–militar. A diferencia de las demás autodefensas, se dieron a un estatuto con sus reglas de disciplina y una jerarquía de mandos y una descripción de sus fines políticos. Estas se definieron como una organización que propende por el impulso de un proyecto alternativo de desarrollo regional en donde la defensa de la propiedad privada y la libre empresa era el eje central³⁸⁸. Se trataba en últimas de brindar la seguridad necesaria al capital para el aprovechamiento del potencial económico de la región, desarrollo que ya se preveía en los proyectos futuros de inversión pública y privada de programas gubernamentales.

Las ACCU con una organización más compleja que sus antecesoras lograron expulsar a las guerrillas de la región de Urabá y Córdoba, una zona estratégica para el cultivo y el procesamiento de la coca, la exportación de la cocaína y la compra de armas³⁸⁹. Las acciones de contrainsurgencia fundamentalmente tenían el objetivo destruir las bases sociales y políticas de las guerrillas no solamente con el fin de garantizar la seguridad a las actividades relacionadas con el narcotráfico sino también para proteger a los empresarios de economías de agroexportación y ganaderas de la región. Por ello, las autodefensas de Castaño tuvieron el apoyo de los gremios de la producción en la región, y por consiguiente la aceptación del cobro de impuestos para la financiación del ejército paramilitar. Así, con el apoyo de los gremios de la producción legal e ilegal, las ACCU lograron el control militar del territorio y con ello cobraron impuestos (extorsiones) y regularon la vida social y política de la región³⁹⁰.

Como en el modelo de Puerto Boyacá, las ACCU, utilizaron la violencia masiva y selectiva para expulsar a las bases sociales de las guerrillas, en especial las masacres. Como resultado de ellas, en zonas señaladas por los paramilitares como “comunidades de las guerrillas”, los campesinos por temor, abandonaban sus tierras. Esto condujo a un desplazamiento forzoso de miles de familias hacia los núcleos urbanos más grandes de la región y las principales ciudades del país. Las tierras abandonadas por los campesinos

³⁸⁸ Huhle, R. (2001). La violencia paramilitar en Colombia: Historia, estructuras, políticas del Estado e impacto político. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad.

³⁸⁹ Salinas, Y., & Zarama, J. (2012). Justicia y Paz. Tierra y territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá: Centro de Memoria Histórica. Retrieved from.

³⁹⁰ Medina C. (2005). La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación. *Análisis Político*, 18(53), págs.77-87.

migrantes y los asesinados por los paramilitares, se constituyó en un activo para hacer uso de ellas con fines económicos, especialmente para controlar el territorio de amplias zonas aptas para llevar a cabo las diferentes fases del narcotráfico. Luego que los territorios eran “vaciados”, los paramilitares promovían el repoblamiento con campesinos traídos de otras regiones con la doble intención de poseer población leal a la organización y la mano de obra necesaria para el cultivo y procesamiento de la cocaína.

El abandono forzoso de las tierras por parte de los campesinos señalados como colaboradores de la guerrilla, fue presentado por los paramilitares y sus seguidores como un efecto colateral de la guerra contrainsurgente. Sin embargo, por los beneficios que reportaba para las autodefensas, se convirtió en un incentivo para su expansión territorial en otras regiones. Además de instalar zonas seguras para el narcotráfico, también la obtención de tierras por medios violentos se convirtió en un vehículo para legalizar las ganancias de las drogas y las extorsiones de los paramilitares³⁹¹.

Además de la violencia sobre los campesinos en las zonas donde las guerrillas se asentaban, las ACCU consideraban también como objetivo militar a los miembros de las juntas de acción comunal, defensores de derechos humanos y sindicatos. Todo aquel que tuviera un discurso reivindicativo, era señalado como colaborador de la guerrilla. De esta forma en el territorio de dominio no había cabida para la protesta social con lo cual el paramilitarismo no solo pretendía desalojar a la guerrilla físicamente sino también despojar a la población marginada a su derecho a la reclamación social³⁹². Esta situación tuvo efectos negativos sobre las posibilidades de control social por parte de los ciudadanos a las administraciones municipales³⁹³. Este es un efecto negativo de la violencia política sobre el desempeño de los gobiernos municipales, tema que será profundizado en apartes siguientes del siguiente capítulo.

Paralelo a la eliminación de las organizaciones sociales señaladas de auxiliar a las FARC, las ACCU asesinaron y desterraron a concejales y alcaldes del partido de la UP y el Partido Comunista y en general a los miembros y partidarios de estas colectividades políticas, logrando con ello, la hegemonía compartida entre el Partido Liberal y del

³⁹¹ Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Norma.

³⁹² Huhle, op.cit., pág. 22.

³⁹³ Romero, M. (2003). Paramilitares y autodefensas, 1982-2003, op.cit., pág. 93.

Movimiento de Esperanza Paz y Libertad (movimiento creado por los guerrilleros desmovilizados del EPL) en el espectro político de la región³⁹⁴.

La violencia en Urabá y Córdoba por efectos del accionar de las ACCU y la competencia territorial con las FARC, condujo a una verdadera crisis humanitaria. En 1996 la tasa de homicidios en la región alcanzó a 500 por 100.000 habitantes, siete veces más alta que el promedio nacional y la expulsión de 101.971 campesinos³⁹⁵ que luego se refugiaron en las principales ciudades de la región y las ciudades más cercanas.

Dado el éxito en la expansión de su “empresa coercitiva” en Córdoba y Urabá, entre los años de 1997 y 1998, Castaño impulsa la unificación de las autodefensas del país para lograr el mismo objetivo de controlar militarmente amplios territorios y sustituir a las guerrillas. Con el nombre de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) se unificaron incluyendo la ACCU, las autodefensas del Magdalena Medio, de los Llanos Orientales, de las de Santander y del Sur del Cesar (AUSAC), de las del Casanare y las Autodefensas de Cundinamarca (AUC)³⁹⁶. A partir de estas organizaciones se constituyeron bloques de guerra regionales, cada uno de ellos con autonomía, en una forma organizacional de confederaciones, y coordinadas por un estado mayor.

En los municipios donde no había autodefensas, los comandantes de los bloques regionales ofrecieron el modelo de seguridad de las AUC a propietarios, empresarios, multinacionales y políticos afectados por las guerrillas³⁹⁷. Y en los municipios que ya habían autodefensas, sencillamente los comandantes de las AUC les pedían ya sea a la fuerza o en concertación que se incorporaran a la nueva estructura³⁹⁸. En algunas regiones, la unificación fue conflictiva, los grupos de autodefensa y las mafias asociadas a ellas, opusieron resistencia pero sin mayores resultados, unos luego de una cruenta batalla, se sometieron, y otros simplemente desaparecieron y fueron reemplazados por las AUC³⁹⁹.

³⁹⁴ Ibídem., pág. 101.

³⁹⁵ Presidencia de la República (2013). Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012. Bogotá: Unidad para la Atención a la Población Desplazada.

³⁹⁶ Valencia, L. & Romero, M., op.cit. págs. 421-448.

³⁹⁷ Romero (2003). Paramilitares y autodefensas, 1982-2003, op.cit.

³⁹⁸ Duncan (2014). Más que plata o plomo, op.cit.

³⁹⁹ Ver casos de las autodefensas de Hernán Giraldo en la Sierra Nevada de Santa Marta, y las autodefensas de los contrabandistas y narcotraficantes de La Guajira.

Así, durante 1997 y 2006, los paramilitares unificados en la AUC, consiguieron el dominio de amplias regiones, hasta llegar a copar 712 municipios⁴⁰⁰. Si la causa de los grupos de civiles de atacar a las guerrillas fueron los agravios de esta última, la consecuencia de la lucha contrainsurgente fue sin duda, la codicia. Con el objetivo de contrarrestar a las guerrillas, la guerra se convirtió en un mecanismo de concentración de la riqueza y poder político para los aliados. En particular, los narcotraficantes con su aparato militar lograron además de proteger su capital de las guerrillas con el control de amplias zonas para llevar a cabo las diferentes fases del negocio, consiguieron la reproducción de su capital a través de la reinversión de sus ganancias en actividades económicas legales e ilegales en las regiones de sus dominios, tales como contratación pública, agroindustria, ganadería, contrabando de gasolina, minería ilegal, contrabando de mercancías, microtráfico, entre otras⁴⁰¹.

La tierra fue uno de los principales botines de guerra de los paramilitares. Luego de los asesinatos, masacres y despojo de las tierras a pequeños y medianos propietarios, los paramilitares legalizaban las tierras. Los títulos de propiedad los obtenían mediante sobornos, coacción física a los funcionarios encargados de esta competencia o por influencias políticas; y utilizando como vehículo a testaferros, los comandantes lograban concentrar la propiedad en gran parte de los municipios de dominio. En algunos casos, la intención de hacerse a tierras por parte de los paramilitares, se hizo explícita, con la quema de las oficinas de instrumentos públicos, lugar donde reposan los registros de los títulos de propiedad de los predios rurales, para luego hacer nuevos documentos a nombre de los despojadores⁴⁰².

Parte de las tierras despojadas las utilizaban para ganadería y otras actividades. Otras las empleaban para el cultivo de la coca, el establecimiento de laboratorios y la construcción de pistas de aterrizaje; y campamentos de entrenamiento. Otra parte quedaban como tierras para posible venta una vez se valorizaban por la recuperación de la seguridad en la zona en la perspectiva del establecimiento de megaproyectos de infraestructura, de

⁴⁰⁰Valencia, L & Romero, M., op.cit.

⁴⁰¹ Para mayor detalle de los mecanismos de reinversión del capital de los paramilitares véase: Romero, M. (2011). La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política. Bogotá: Random House.

⁴⁰² Reyes, A., op.cit.

agricultura comercial y de extracción petrolífera y minera⁴⁰³, como evidentemente ocurrió en años siguientes. Según la Procuraduría General de la Nación, el despojo de tierras durante el periodo 1997-2006 por parte de paramilitares asciende al nivel nacional a casi siete millones de hectáreas⁴⁰⁴. Este dato da cuenta de la dimensión del accionar de las AUC durante esos años en los cuales estas se expanden y se consolidan en el territorio nacional.

Los paramilitares también lograron acumular poder político en los municipios de sus dominios, mediante alianzas con las élites políticas. El ofrecimiento de los paramilitares a los políticos aliados a través de su sistema de coerción los aseguraba contra la competición política. La amenaza de la presencia guerrillera en el territorio para los políticos como el de ser reemplazados por partidos o grupos políticos afines de los guerrilleros, o a ser sometidos a juicios revolucionarios, o a ser expulsados, al pago de las extorsiones y las interferencias en el gobierno. En algunas zonas los políticos de manera oportunista se aliaron a estas organizaciones con móviles distintos a la contrainsurgencia, con motivaciones únicas de contrarrestar a sus contrincantes políticos.

Los paramilitares, protegían a sus políticos aliados de los riesgos de ser reemplazados en elecciones competitivas, mediante amenazas y asesinatos a candidatos a los órganos de representación popular y las alcaldías. La coerción paramilitar restringió la competición política, no solo para excluir a los candidatos afines a las guerrillas sino a todo aquel candidato distinto a los favorecidos por la alianza paramilitar. A cambio, una vez elegidos estaban obligados a darles participación en la contratación pública y en la burocracia municipal. Al igual que las guerrillas, la vía para acumular poder político fue el clientelismo armado.

A los paramilitares les interesaba poseer poder político en las zonas bajo su control para obtener, a partir del nivel local, representación en el Congreso de la República y tramitar sus intereses ante el gobierno nacional. La bancada paramilitar que llegó representar el 35% de las curules en el Congreso en el año de 2006, impulsó una serie de leyes relacionadas con el sector agropecuario, agroindustria y biocombustibles, que favoreció

⁴⁰³ Salinas y Zarama, op.cit., pág. 67.

⁴⁰⁴ Tenthoff, M. (2008) El Urabá: donde el Desarrollo Alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo. Boletín de TNI.

el impulso de estas actividades de fomento estatal en las tierras despojadas por los paramilitares⁴⁰⁵. Adicionalmente, al poseer representatividad política en el nivel nacional, los paramilitares obtenían protección e impunidad, y la posibilidad de hacerse a negocios públicos y privados para el lavado de los ingresos de los negocios ilícitos⁴⁰⁶.

- Los cogobiernos en los municipios de dominio paramilitar

Una vez las AUC expulsaban a las guerrillas, implementaban un dominio territorial que incluía el cobro de impuestos a todas las actividades económicas privadas y públicas y regulaban la vida cotidiana de los pobladores. El cobro de impuestos era justificado por los paramilitares por el control de la delincuencia común y del orden público⁴⁰⁷. Los paramilitares como se indicó más arriba intervenían también en los distintos procesos de los gobiernos municipales.

-En la conformación del gobierno municipal: antes de las elecciones municipales, los paramilitares asesinaban o desterraban a alcaldes y a concejales que presuntamente tenían alianzas con las guerrillas; aunque de esto es poco lo que se sabe con certeza, se presume que fue más frecuente el cambio de lealtades de los políticos hacia al nuevo grupo armado dominante, especialmente en la etapa de la expansión y consolidación paramilitar. Una vez que habían expulsado a los insurgentes, los paramilitares les comunicaban a los potenciales candidatos las nuevas reglas de juego. En cada región se establecieron distintas reglas de juego dependiendo de las orientaciones de cada comandante a cargo, sin embargo, en todas ellas se establecieron pactos con políticos afines al proyecto paramilitar.

Se supo luego de las declaraciones de los paramilitares en el proceso de sometimiento a la justicia, que estos grupos armados establecieron con políticos, alianzas o pactos en amplias regiones del país. Es el fenómeno llamado por los medios de comunicación como la “para-política”. El más conocido de ellos, fue el Pacto de Ralito, documento firmado en el año 2001 por paramilitares, políticos profesionales y funcionarios públicos de los

⁴⁰⁵ Ávila. Op.cit.

⁴⁰⁶ López, C., & Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. Revista Arcanos N. 2008, vol. 14. Pág. 62.

⁴⁰⁷ Launay-Gama, C., & González, F. Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. En este pacto se estableció una alianza entre los dirigentes regionales y los jefes paramilitares para consolidar un movimiento político a escala nacional denominado “la refundación”⁴⁰⁸ que les asegurara el poder político necesario para una posterior negociación con el gobierno nacional.

Anterior a esa fecha se dieron otros pactos, como el de Chivolo (Magdalena) en 2000, en el que asistieron candidatos a alcaldías, a los concejos y a asambleas, y el comandante encargado de la expansión de las AUC en el departamento del Magdalena. Los asistentes en dicha reunión, seleccionaron mediante votación al candidato por la gobernación del departamento del Magdalena en el periodo 2001-2003, los candidatos para alcalde de 17 municipios, y las listas a los concejos municipales y a la asamblea departamental. Los paramilitares impulsaron un movimiento político en este departamento para la convocatoria electoral del periodo, denominado la Provincia Unida por una Mejor Opción de Vida, y en dicha reunión se desarrolló su primera convención política⁴⁰⁹.

Un pacto similar se realizó en Pivijay (Magdalena) en el año 2001 con el fin de establecer los compromisos políticos para la elección de las curules del Congreso de la República de la convocatoria de 2002, y de manera muy anticipada se escogerían a los candidatos a las alcaldías y concejos de ocho municipios del departamento del Magdalena para la convocatoria electoral de 2003. Los asistentes a la reunión, se comprometieron con un monto mínimo de votos y con la financiación de los candidatos seleccionados; una vez elegidos los congresistas estos debían conseguir recursos para la inversión social en la región y otorgar participación burocrática a los firmantes del pacto electoral.

Además se conoció de otros pactos en otras regiones del país: “Reunión de Coordinación” en Casanare en que los firmantes se comprometían aportar un porcentaje de la contratación de sus municipios a los paramilitares a cambio de que estos garantizaran que los candidatos escogidos en la reunión fueran electos. En los pactos de Urabá, del Magdalena Medio y del Eje Cafetero y Caldas, se hicieron similares acuerdos.

Los paramilitares se aseguraban que resultaran elegidos sus candidatos mediante: violencia sobre candidatos rivales, fraude electoral y constreñimiento al elector.

⁴⁰⁸ López y Sevillano, op.cit.

⁴⁰⁹ Ibídem.

Investigaciones judiciales encontraron que estos grupos armados ilegales tuvieron personal infiltrado en distintas entidades del Estado quienes les suministraban información para planear y ejecutar fraudes electorales masivos, así como listados de ciudadanos señalados de estar aliados con la guerrilla para después asesinarlos⁴¹⁰.

Los paramilitares coaccionaban a los electores para que votaran por sus candidatos; donde esto ocurrió se registraron grandes aumentos en la cantidad de votantes, por ejemplo, los municipios del departamento del Magdalena en el año 2000, en ese momento, con una alta presencia de estos grupos ilegales, se registró un 80% de participación electoral, y ni un solo voto nulo, comportamiento inusual en poblaciones con un alto analfabetismo como es el caso de estos municipios⁴¹¹.

En la gestión del gobierno municipal: una vez elegidos los candidatos de los paramilitares, en el ejercicio del cargo, cumplían con los acuerdos firmados en los pactos, por lo general consistían en el pago de porcentajes sobre el presupuesto público, participación en la escogencia de los secretarios de despacho, así como la imposición de nombramiento de personas de confianza de la organización en cargos claves en las entidades del orden municipal⁴¹². En algunos casos estas personas eran familiares de los comandantes de la AUC; esta cercanía familiar facilitaba el fraude, la extracción de recursos e información. También obligaban a los nominadores a contratar con las empresas asociadas a los paramilitares; muchas veces sin cumplir con las orientaciones de la normatividad de la administración pública⁴¹³. Esta situación condujo a casos de condenas de alcaldes acusados de concierto para delinquir, celebración de contratos sin cumplimiento de requisitos legales y peculado por apropiación de terceros, entre otros delitos⁴¹⁴. La corrupción asociada a la injerencia de los grupos armados ilegales en las administraciones municipales ha producido un fenómeno generalizado de criminalización de la política. De esto último se profundizará en el siguiente capítulo.

⁴¹⁰ Ibídem.

⁴¹¹ Revista Semana, 18 de agosto de 2003, cit. por: Rangel & Borrero & Ramírez, op.cit. pág. 123.

⁴¹² Rangel, A. (2001). Guerra insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia. Bogotá: Intermedio.

⁴¹³ Pérez, B. (2011). Historias de la captura de rentas públicas en los llanos orientales. En: Romero, M. (editor). La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Random House.

⁴¹⁴ Ver estudio de Romero, et. al. (2011). Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la Costa Caribe. En: Romero, M. (editor). La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política. Edición de Mauricio Romero. Bogotá: Corporación Arcoiris, Random House.

Los cambios en la administración pública relacionados por la profundización de las políticas de descentralización y participación privada en el suministro de bienes y servicios públicos, se constituyeron en oportunidades para la captura de los recursos públicos y corrupción de estos grupos armados ilegales y sus aliados. En un estudio Romero (2011), demuestra que senadores y representantes a la Cámara vinculados a la estructura de los paramilitares lideraron cambios normativos dirigidos a incrementar la participación del sector privado en el sector salud, que favorecieron la captura de rentas por parte de la red de empresas de propiedad de familiares y allegados políticos de estos mismos congresistas.

-En el control al gobierno: los paramilitares por estar con el Estado, no se comportaban como jueces de las administraciones municipales, como si lo hacían las guerrillas. Incluso, los paramilitares, derivado de las redes de influencia política que lograron acumular, ofrecían a los alcaldes y funcionarios inmunidad ante los órganos de control para que sus actuaciones no fueran objeto de investigación. También se encargaban de neutralizar a otros políticos y ciudadanos que denunciaban ante los medios de comunicación y órganos de control de las irregularidades de la administración pública. Las AUC si bien protegían a los funcionarios de la vigilancia y control de competidores políticos e instituciones, se cuidaban de posibles trampas, al contar en su estructura organizacional con una unidad encargada de la auditoría a los contratos, y de esa forma evitar que los políticos se quedaran con los recursos⁴¹⁵.

En resumen, el modelo paramilitar se convirtió en una organización que producía servicios de coerción a políticos, narcotraficantes, terratenientes y empresarios, ante el ambiente hostil que producía la presencia de las guerrillas. En la lógica de defensa de la propiedad privada y de los privilegios de los políticos tradicionales, las acciones de los paramilitares derivó en un sistema de despojo económico y de los derechos políticos de los ciudadanos en las regiones de dominio. De esto último se profundizará en el capítulo de consecuencias de la violencia.

⁴¹⁵ Ibídem. pág. 56.

5.2 Comportamiento de modalidades de violencia

Como vimos en la sección anterior, las guerrillas en la implementación de sus planes de guerra, y la disputa por el territorio entre los insurgentes y la contrainsurgencia privada, se produjeron una serie de actos violentos que afectaron los bienes y la vida de la población. En este apartado analizamos los distintos tipos de violencia en su comportamiento temporal, así como en la lógica estratégica de los actores en conflicto.

- Masacre

Es una modalidad de violencia masiva que se utiliza cuando no se dispone de información sobre los auxiliadores del enemigo, y por lo general es el inicio de una campaña de ocupación territorial y de disputa⁴¹⁶. En el conflicto armado colombiano, los grupos paramilitares en una mayor proporción hicieron masacres. Según cifras del Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República, los paramilitares realizaron la mayoría de las masacres durante el periodo, el 58.9% de ellas. Mientras que las guerrillas participaron con el 17.3%, la fuerza pública con el 8% y grupos no identificados con el 15%. Estas palabras de Carlos Castaño, jefe de las AUC, ilustra la lógica de este tipo de violencia⁴¹⁷:

El ejército no puede erradicar a las guerrillas. Se lo digo yo que he librado una guerra con ellas. La única manera de derrotarlas es acabando con la base social de la guerrilla en cada región, y con los que queden se crean autodefensas. La diferencia con las guerrillas es que ellos entran a las zonas por primera vez, donde no hay violencia, y pueden confraternizar con la gente y se la ganan sin tener que sacrificar a nadie. Sólo después comienzan a exigir cada vez más contribuciones y vienen las amenazas y los secuestros. Cuando se organiza una guerra con autodefensas la cosa es distinta. Las autodefensas entran a zonas que están azotadas por la violencia y entonces no pueden distinguir entre guerrilleros y campesinos. Hacen limpieza general y sólo después pueden

⁴¹⁶ González, F. (2006). Conflicto armado, movilización social y construcción de región en el Magdalena Medio. En: Archila, M., & Bolívar, I. & Delgado, A. Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001. Colciencias: Bogotá, 2006. Pág. 544.

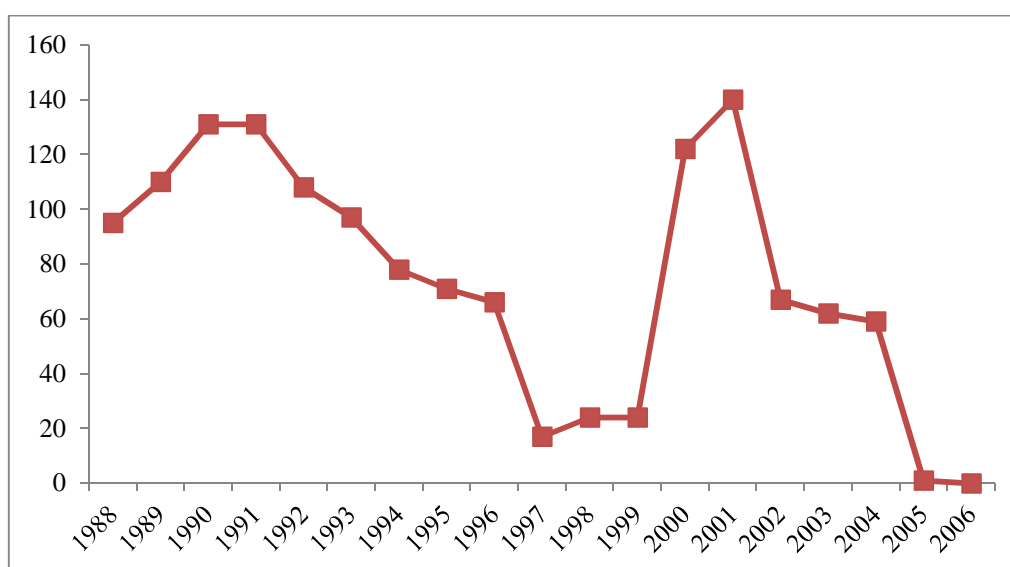
⁴¹⁷ Aranguren, M. (2001). Mi confesión: Carlos Castaño revela sus secretos. Bogotá: Oveja Negra. Pág. 53.

entrar a hablar con la gente. Pero no podemos seguir así, porque el costo en vidas del pueblo sería muy alto.

Los paramilitares al llegar a disputar el dominio territorial con las guerrillas atacaban de manera indiscriminada a las poblaciones que presumían ser auxiliadores o colaboradores de los insurgentes. El Gráfico 3 ilustra el comportamiento de las masacres en el periodo 1988-2006, en él se observan dos campanas que coinciden con las dos etapas de los paramilitares. Un primer ciclo que comprende desde 1988 al año 1996 cuando las autodefensas actuaban desarticuladas, y el otro, que inicia en 1997 y termina en 2006 en la etapa de unificación y expansión paramilitar.

Nótese que desde el año 2000 se observa un comportamiento ascendente que coincide con los pactos firmados entre los políticos y los paramilitares, y el año 2001 presenta el pico más alto, coincide con la firma del Pacto de Ralito, acuerdo que consolida el proyecto político de estos grupos armados ilegales a nivel nacional. Al igual es importante anotar, que una vez termina la desmovilización de los paramilitares en 2006, no se registran masacres.

Gráfico 3. Masacres 1988-2006

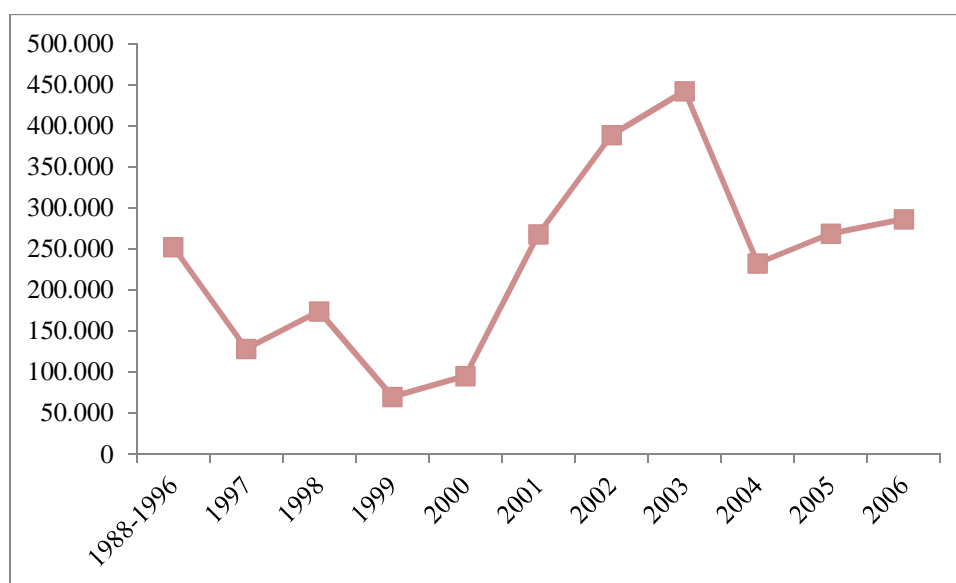


Fuente: Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

- Desplazamiento forzado (destierro)

Colombia es el segundo país con mayor número de desplazados internos en el mundo⁴¹⁸. Al igual que las masacres, el comportamiento del desplazamiento forzado toma especial impulso en el año 2000, cuando los paramilitares consolidan su plan de expansión territorial. El comportamiento similar de estas dos variables se explica porque están íntimamente relacionadas, pues las masacres es una modalidad de violencia que busca infundir terror en los civiles y produce el efecto esperado por los perpetradores, que es la expulsión de la población señalada como colaboradora del enemigo. Durante el periodo 1988-2006 los actores armados desplazaron a 2.607.763 personas, equivalía en ese año al 5% de la población colombiana. Los guerrilleros son responsables por el 41% del desplazamiento forzado y los paramilitares del 46% del total de desplazados.

Gráfico 4. Desplazamiento forzado 1988-2006



Fuente: Registro Único de Población Desplazada - Acción Social

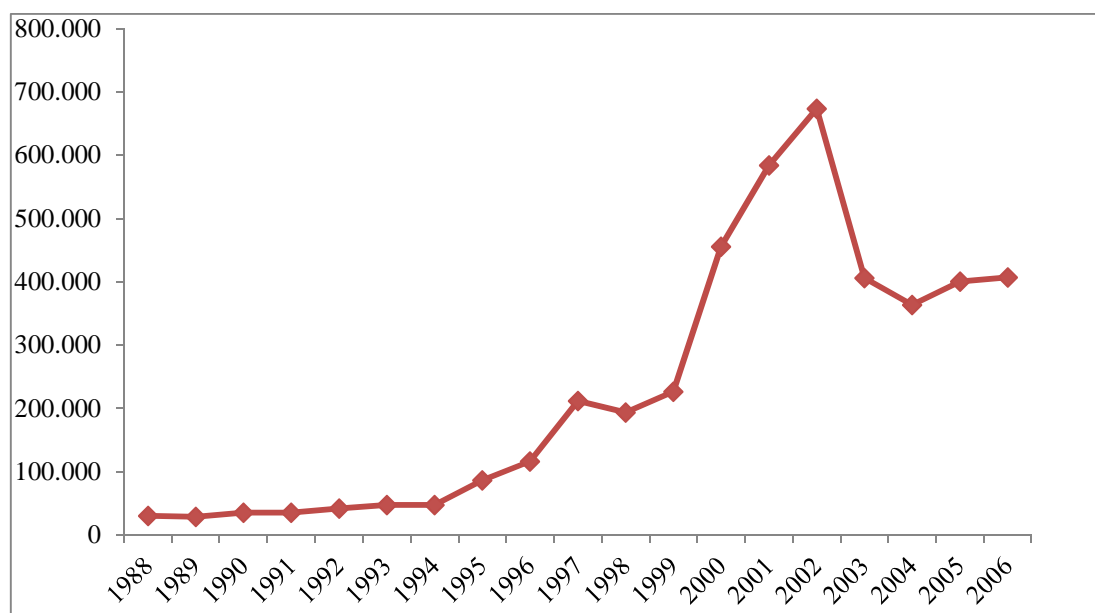
- Víctimas de la población civil

Este indicador recoge una gran variedad de crímenes contra los derechos humanos que los grupos armados ilegales ejercieron sobre los civiles, tales como el despojo de tierras, actos terroristas, amenazas, delitos contra la libertad y la integridad sexual, desaparición,

⁴¹⁸ Véase: Naciones Unidas. ACNUR (2014). Tendencias globales 2013: el coste humano de la guerra. UN.

desplazamiento forzoso, homicidio, minas antipersona, pérdida de bienes muebles e inmuebles, secuestro, tortura y vinculación de niños y adolescentes a las filas de los grupos armados. En el Gráfico 5, se observa para el periodo una tendencia ascendente desde 1994, y se consolida con una pendiente fuerte en el año 2000 que coincide con la etapa de recrudecimiento y degradación del conflicto armado, en donde la población civil se convierte en la principal víctima de los actores en conflicto.

Gráfico 5. Víctimas población civil 1988-2006



Fuente: Registro Único de Víctimas de Acción Social

- Violencia contra dirigentes políticos y funcionarios públicos⁴¹⁹

Como se dijo en la sección anterior, al desaparecer el Frente Nacional, y luego al abrirse nuevos espacios de participación democrática a partidos distintos a los tradicionales, con la elección popular de alcaldes y la creación de la UP, las guerrillas combinaron la confrontación armada con la política electoral en sus zonas de presencia, que cada vez eran más amplias como producto de sus planes de expansión y mayores recursos financieros que obtenían de las actividades del narcotráfico, secuestros y extorsiones.

⁴¹⁹ Dirigentes políticos nos referimos a concejales, alcaldes, candidatos a las elecciones en los diferentes cargos de elección popular, ex - alcaldes, senadores, representantes a la cámara, militantes de partidos políticos, entre otros.

En su consigna de alcanzar el poder en la combinación de toda forma de lucha, las guerrillas buscaban el dominio de territorios para constituirse en un gobierno de facto o en su defecto conformar cogobiernos con las instituciones del Estado. Estos últimos fueron centrales en el modelo de los insurgentes: administraban justicia y hacían las veces de policía, en articulación con las juntas de acción comunal e instituciones del Estado, y tenían injerencia en la conformación, gestión y control de los gobiernos municipales. La finalidad de los cogobiernos guerrilleros consistía en la constitución de sus bases sociales y políticas en amplios territorios como un paso de transición a la declaración de un gobierno revolucionario.

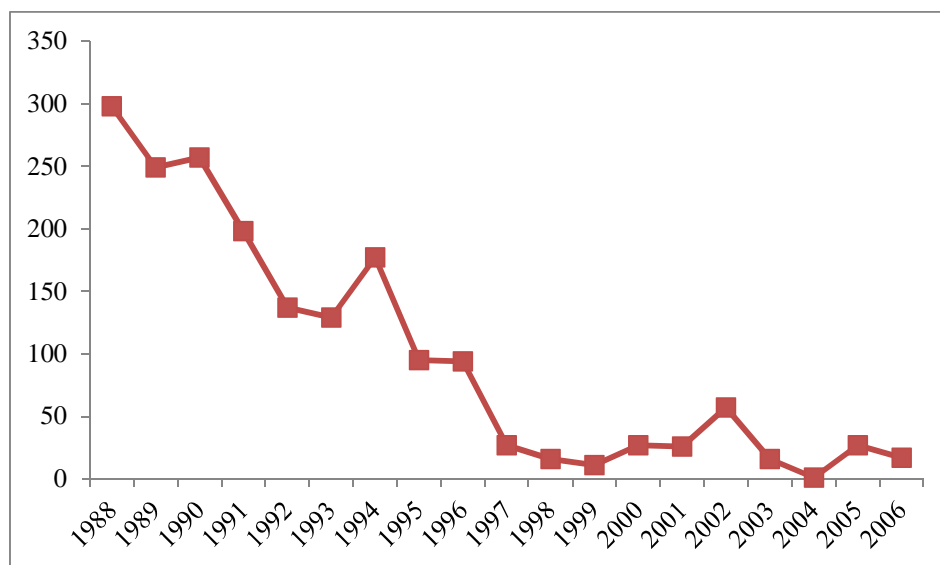
Sin embargo, a estos planes de toma del poder por parte de las guerrillas, tuvo una fuerte oposición de muchos sectores de la sociedad, que resultaron especialmente golpeados por sus planes de expansión y las formas de financiamiento de los mismos, como los secuestros y las extorsiones. Narcotraficantes, terratenientes y políticos se unieron rápidamente para conformar grupos armados que contrarrestaran a las guerrillas, incluso mucho antes de la profundización de la apertura democrática, y, que se consolidaron y tomaron la forma de ejércitos en las décadas siguientes. En lo político, la mayor participación de los partidos de la guerrilla de las FARC, también condujo a la reacción de los políticos tradicionales para apoyar y fomentar estos grupos armados.

Los primeros años del aumento de la participación política del partido comunista, y luego de la UP, fueron supremamente violentos. A mediados de los ochenta se inicia un ciclo de guerra sucia. Los grupos paramilitares asesinaron a militantes de la UP en todo el país, y especialmente en las regiones en donde las FARC tenían una importante presencia, y en regiones en donde el partido comunista tenía un significativo apoyo político. En retaliación, la guerrilla también asesinaba a políticos de los partidos tradicionales en donde habían muerto campesinos y políticos militantes de la UP. En esta lógica de asesinatos de parte de las guerrillas y de los paramilitares, que en ese entonces eran escuadrones de la muerte, se registraron 298 asesinatos políticos en 1988, el mayor valor del periodo, y coincide con la primera elección de alcaldes.

Como se observa en el Gráfico 6, la serie de asesinatos a dirigentes políticos tiene una tendencia descendente, con un pico ascendente en el año 2002, que coincide con la decisión de las FARC, luego del fracaso del proceso de paz con el gobierno, de expulsar

a los funcionarios públicos en sus zonas de retaguardia para conformar gobiernos provisionales, en la perspectiva de sus aspiraciones de reconocimiento internacional. También, los paramilitares en ese año, en algunas regiones, se establecieron pactos y tramitaron disputas entre facciones de políticos tradicionales⁴²⁰.

Gráfico 6. Asesinatos dirigentes políticos y funcionarios públicos 1988-2006

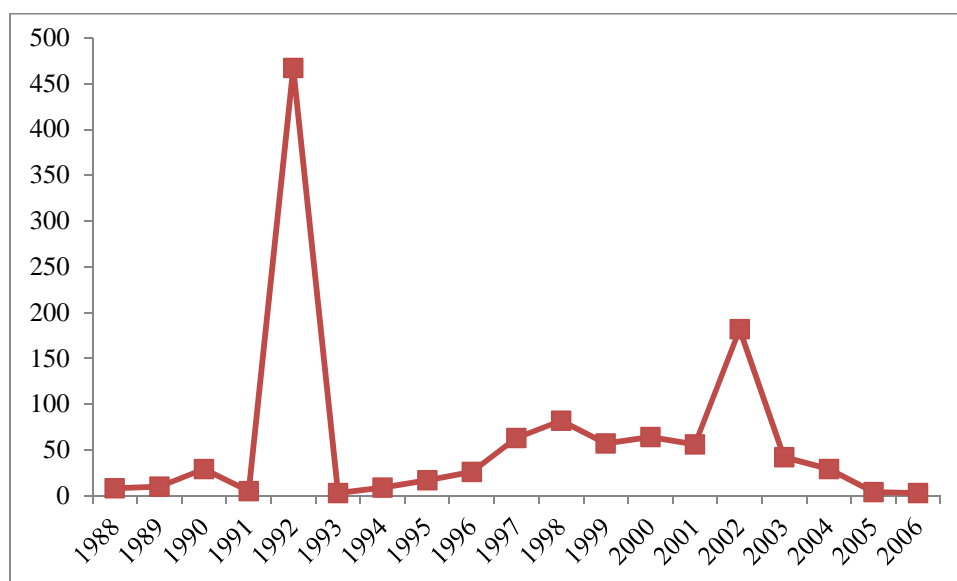


Fuente: Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

Otra modalidad de violencia sobre los dirigentes políticos fueron los secuestros. Estos eran realizados por los grupos armados ilegales para presionar por recursos del presupuesto municipal o renuncias. En el Gráfico 7 se observan dos picos, uno en 1992, cuando las guerrillas dominaban un mayor número de municipios, y en el año 2002 que coincide con la consolidación paramilitar y con la política de las FARC de expulsar a las autoridades locales en sus zonas de retaguardia nacional, con fin de conformar gobiernos provisionales.

⁴²⁰Ávila, (2010) op.cit.

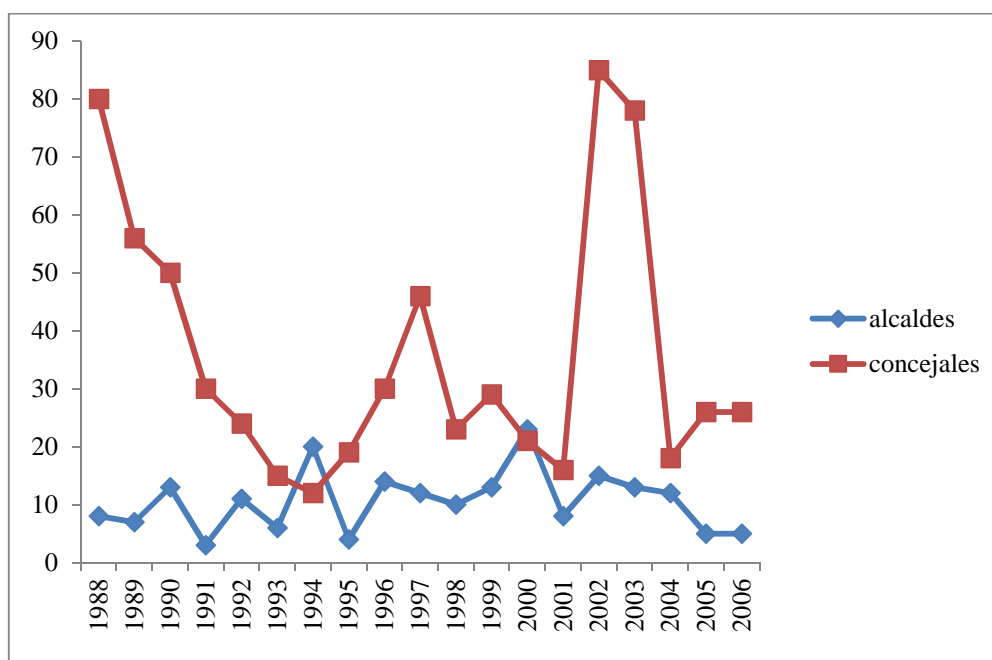
Gráfico 7. Secuestros dirigentes políticos y funcionarios públicos 1988-2006.



Fuente: Observatorio de los Derechos Humanos de la Vicepresidencia de la República.

El Gráfico 8 ilustra el comportamiento de los asesinatos a alcaldes y concejales en ejercicio entre 1988 y 2006. La serie de los asesinatos a alcaldes tiene una fluctuación errática y muy volátil, mientras que los concejales asesinados fluctúan de manera parecida a la serie de asesinatos a dirigentes y funcionarios públicos. Es decir una tendencia descendiente desde 1988, luego una tendencia ascendente desde 1994 que terminó en 1997. En el año 2002 y 2003 se registraron cifras inusuales de asesinatos de concejales, que igualmente coincide con las políticas de las FARC de expulsión del Estado y la consolidación paramilitar.

Gráfico 8. Asesinatos de alcaldes y concejales 1988-2006



Fuente: Federación Colombiana de Municipios. Procesado por: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos

Los grupos armados ilegales también acudían a las amenazas de muerte sobre las autoridades locales y sobre los candidatos de elección popular para presionar sus renuncias y tomarse el poder municipal. Sin embargo, no se cuenta con información detallada sobre esta modalidad de violencia en los registros de las distintas instituciones académicas y del Estado.

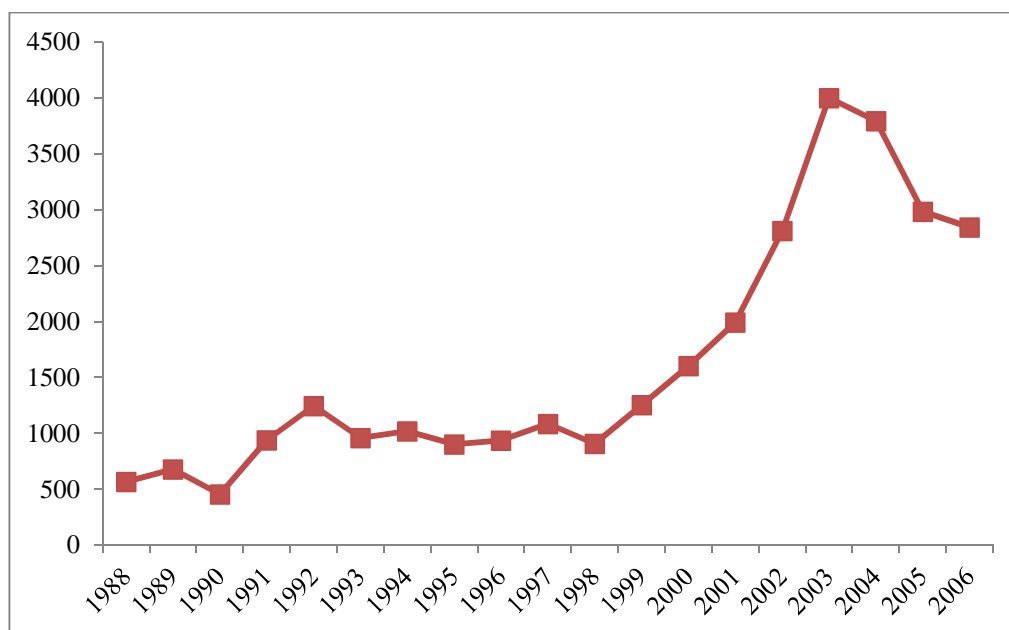
- Combates directos, otras acciones y actos terroristas

Los combates directos entre las fuerzas del Estado y las guerrillas, los hostigamientos y los actos terroristas entre otros, son las acciones frecuentes de la técnica de guerra de guerrillas. Como se observa en el Gráfico 9, en el año 1998 se presentó un escalamiento del conflicto, con el incremento de los enfrentamientos entre la guerrilla y las fuerzas armadas; así como el bloqueo de vías, retenes ilegales, asalto a la propiedad privada que realizaron tanto guerrillas como paramilitares; y acciones unilaterales de las guerrillas como emboscadas, hostigamientos y piratería terrestre⁴²¹. Sin embargo, en el año 2003

⁴²¹ De acuerdo con las definiciones de la Policía Nacional, los hostigamientos son ráfagas o disparos esporádicos que realiza la subversión “a las instalaciones de la Policía Nacional con el fin de causar zozobra para luego retirarse sin dar oportunidad de enfrentamiento. Las incursiones a la población, por su parte, se

estas acciones se reducen debido a la desmovilización de los paramilitares y el mayor control de las fuerzas armadas en el territorio nacional. En cambio, en el 2004 las guerrillas incrementan sus acciones terroristas, en respuesta a su debilidad relativa con las fuerzas armadas (Gráfico 10)⁴²².

Gráfico 9. Enfrentamientos y otras acciones

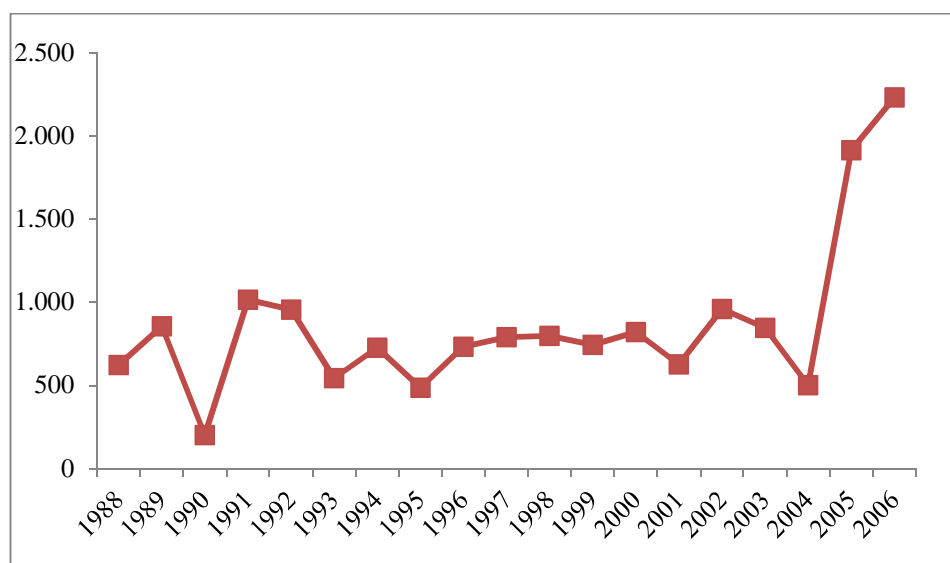


Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República

presenta cuando grupos subversivos llegan a una población, reúnen a sus habitantes para arengar en contra el gobierno, distribuyen propaganda alusiva a la doctrina comunista o con algún mensaje a la población. Los asalto a población es una acción violenta cometida por grupos subversivos a poblaciones donde no necesariamente existe la presencia policial; donde se atenta contra diferentes instalaciones públicas y privadas, se cometen delitos como hurto a entidades financieras, secuestros, homicidios, daño en bien ajeno entre otros". Tomado de: <http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=7846>.

⁴²² Acciones terroristas como: acto terrorista explosivos, incendios, ataque a las instalaciones y otros actos terroristas.

Gráfico 10. Actos terroristas



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República

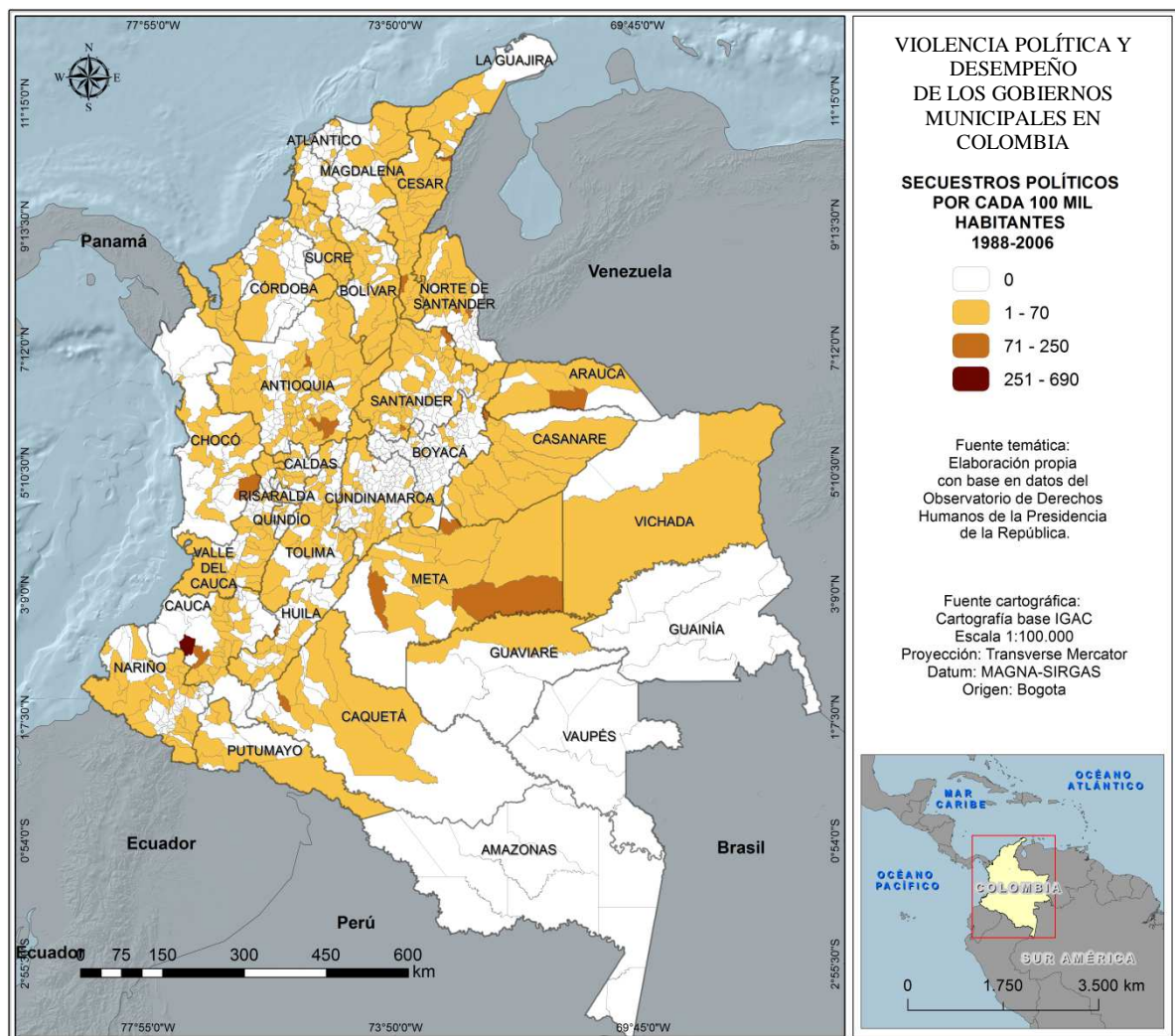
5.3 La geografía de la violencia política

El conflicto armado interno en Colombia afectó de manera diferenciada a los municipios, y por este motivo el desempeño de sus gobiernos puede ser explicado por tales diferencias (manteniendo bajo control las demás variables). Entender las razones por las cuales unos municipios sufrieron una intensa violencia y otros no, es el objetivo de esta sección. Para cumplir con este cometido se retomará la teoría de la geografía del conflicto armado interno, y mediante un análisis espacial se contrastarán las diferentes manifestaciones de la violencia y su intensidad con las características geográficas de los municipios.

Antes de entrar en materia es necesario puntualizar sobre las fuentes de los datos y los indicadores. Con la información proveniente del Observatorio de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República se calcularon tasas por cada cien mil habitantes para cada uno de las modalidades de violencia. Dichas tasas resultaron de dividir la sumatoria de cada tipo de violencia de todos los años del periodo por la población promedio de cada municipio entre 1988 y 2006. El único tipo de violencia que no fue ponderado por la población fueron las masacres, ya que estas registran eventos más no personas.

Se inicia esta sección con la ilustración geográfica de cada tipo de violencia en todo el territorio nacional. A continuación se analiza cada una de las variables geográficas ofrecidas por la teoría en contraste con las diferentes modalidades de violencia. Con la ayuda de análisis espaciales se obtienen las conclusiones sobre la lógica geográfica del conflicto armado en Colombia durante el periodo 1988-2006.

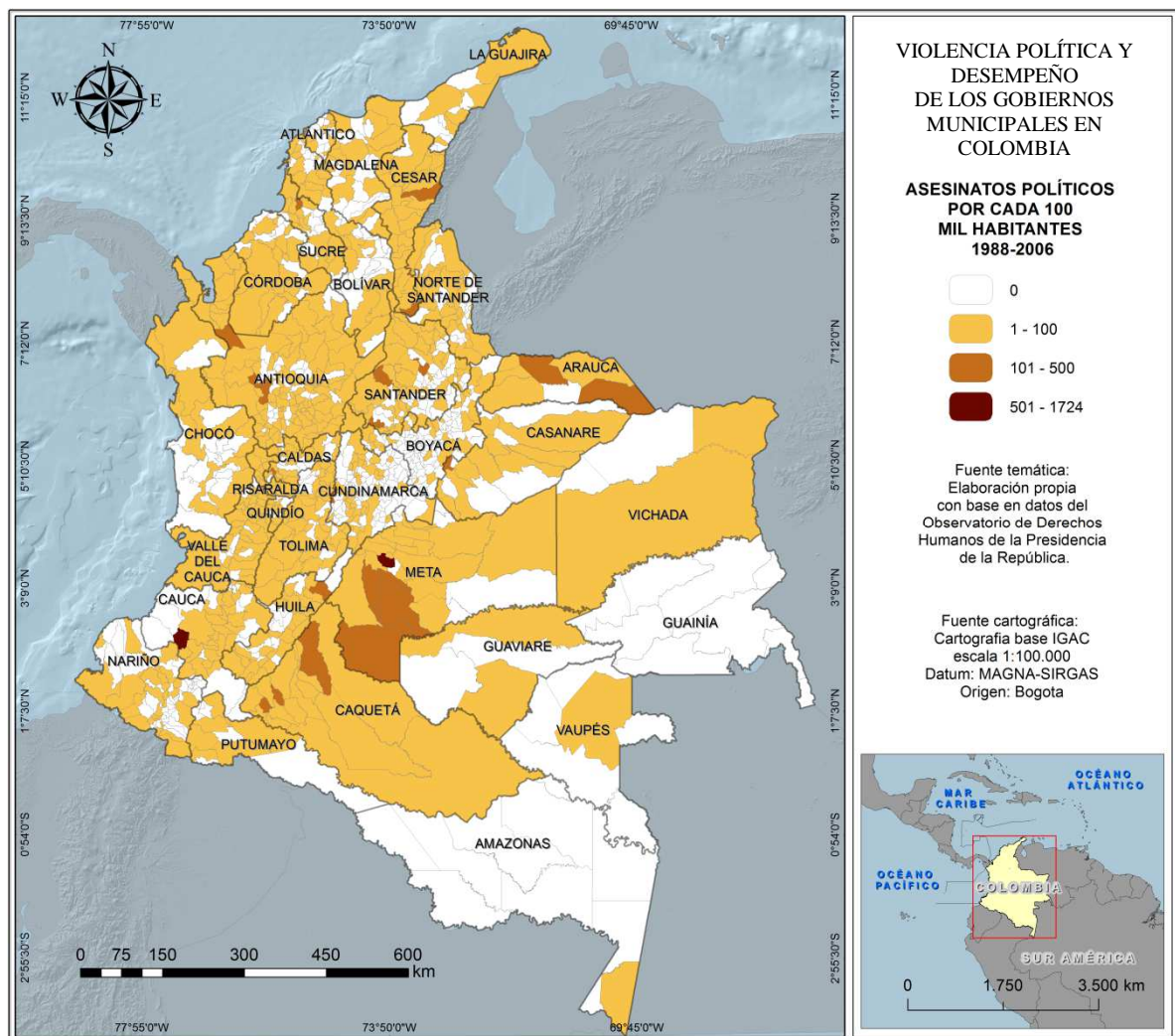
Mapa 1. Secuestros políticos por cada 100 mil habitantes 1988-2006



Secuestros a dirigentes políticos: En 455 municipios se registraron secuestros políticos, es decir en el 43% del total. En el Mapa 1 se observa la distribución geográfica de este tipo de violencia durante el periodo considerado. Nótese que a excepción de los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía en todos los departamentos del país se presentaron secuestros políticos. El departamento de Cesar fue el más afectado, pues en

el 96% de sus municipios se registraron estos plagios. Le siguen en incidencia de sus municipios, los departamentos de Casanare, Arauca, Antioquia, Meta y La Guajira, con el 80%, 70%, 66%, 63% y 60% respectivamente. En cambio los departamentos de Atlántico, Boyacá y Cundinamarca tuvieron proporcionalmente el menor número de municipios afectados por secuestros políticos con solo el 10%, 13% y 23% del total respectivamente.

Mapa 2. Asesinatos políticos por cada 100 mil habitantes 1988-2006



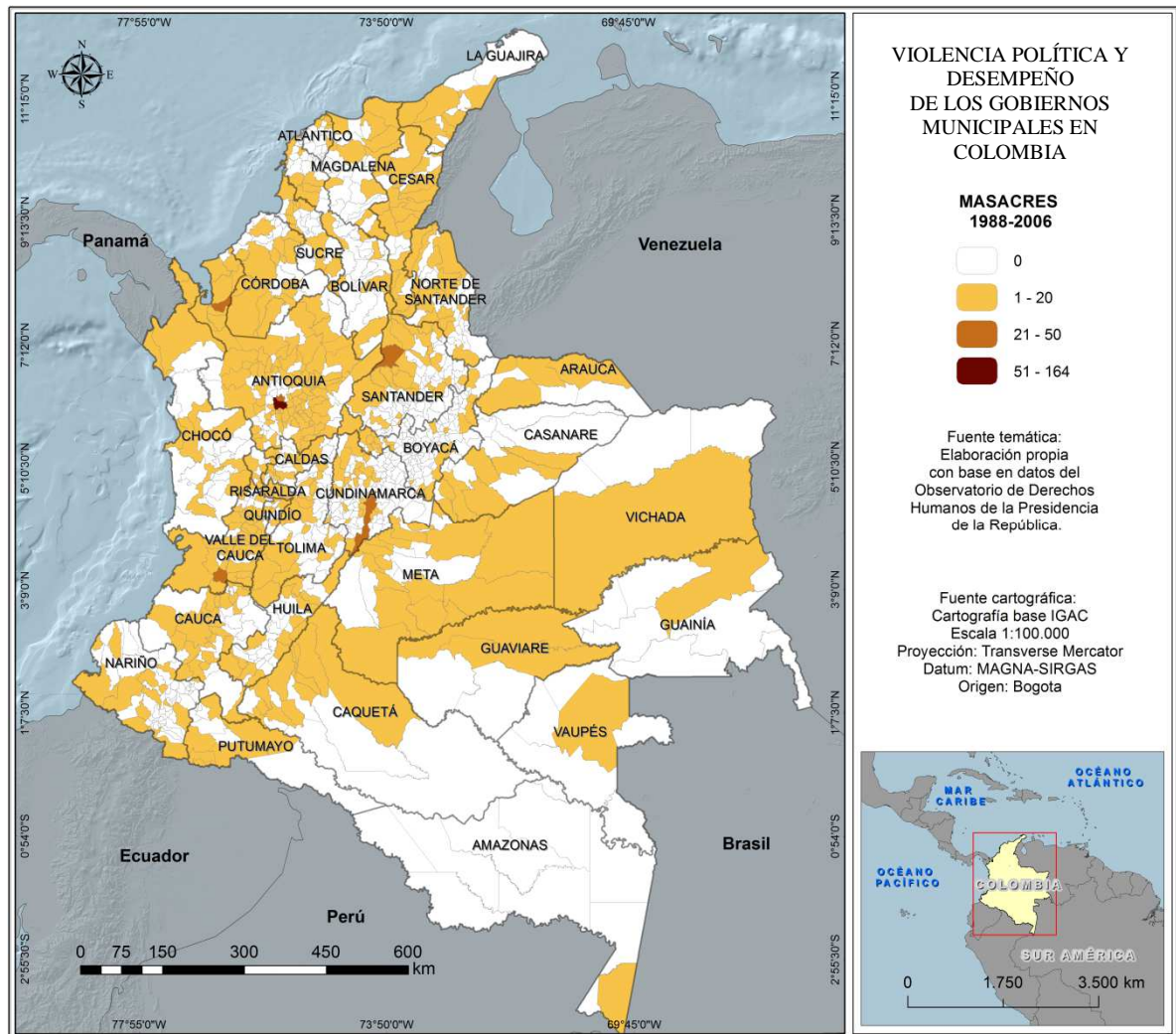
Asesinatos a dirigentes políticos: hubo asesinatos políticos durante el periodo en estudio en 604 municipios lo que equivale al 55% del total. En el Mapa 2 se observa la incidencia municipal de este tipo de violencia. A excepción de Guainía, en todos los departamentos se presentaron asesinatos políticos, de los cuales Cesar, Santander, Norte de Santander,

Antioquia, Arauca, Meta, Caquetá, Huila, Cauca y Sucre se registran los municipios con las mayores tasas por cada cien mil habitantes⁴²³. En todos los municipios de los departamentos de Risaralda y Caquetá se presentaron asesinatos políticos; y en Cesar, Arauca y Valle del Cauca el 92%, 85% y 81% de sus municipios respectivamente. En cambio, en Boyacá y Cundinamarca, solo el 22% y el 30% de sus municipios respectivamente se registraron estas violaciones a los derechos humanos.

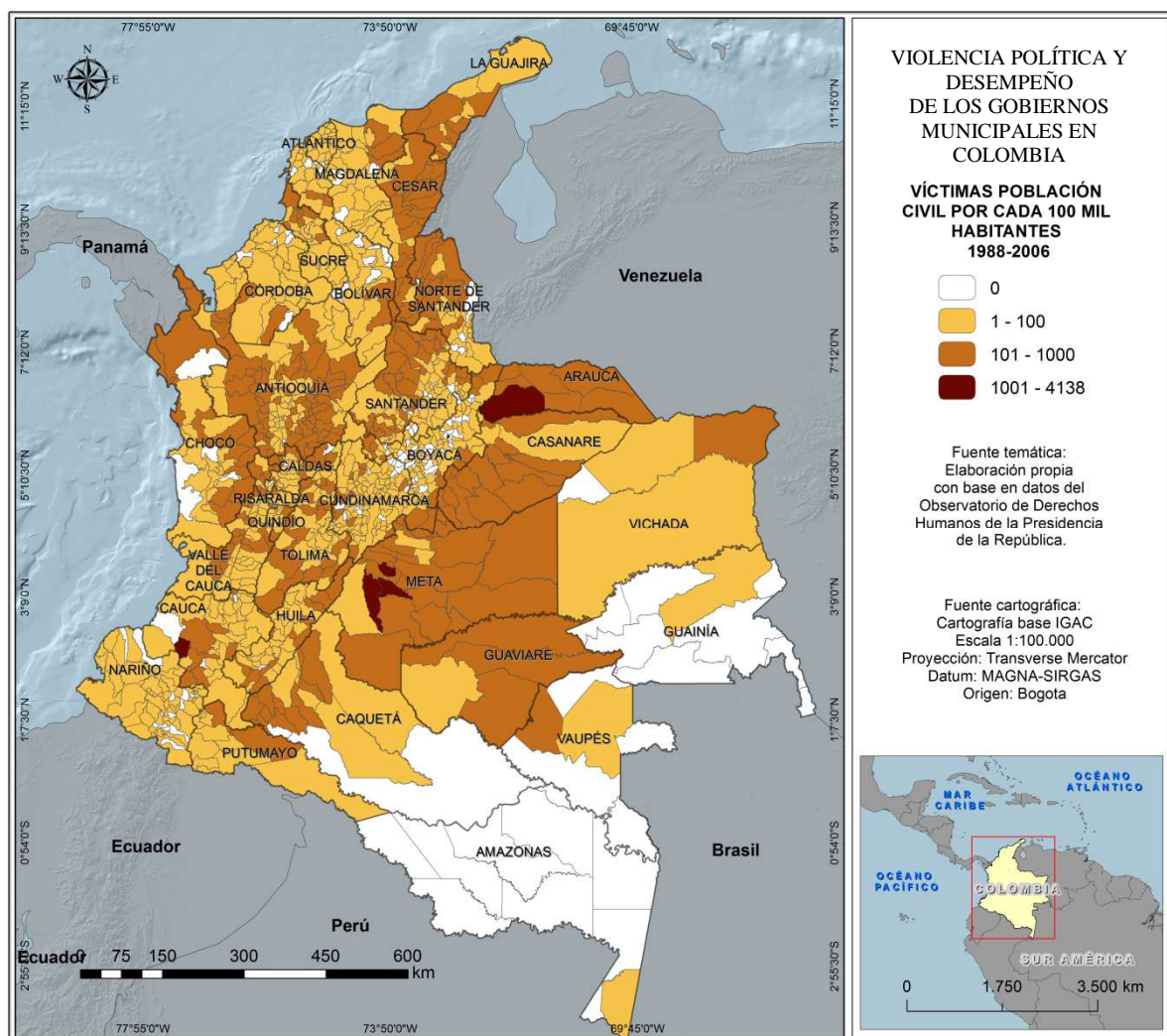
Masacres: durante el periodo considerado sucedieron masacres en 431 municipios, es decir en el 39% del total. En los departamentos de Córdoba, Antioquia, Santander, Valle del Cauca y Cundinamarca se registraron los municipios con el mayor número de masacres. Valle del Cauca, Risaralda, Cesar y Antioquia fueron los departamentos con el relativamente mayor número de municipios donde ocurrieron masacres, en 74%, 71%, 69%, 68% respectivamente. En cambio en Boyacá, Nariño y Cundinamarca tuvieron en una menor proporción municipios donde ocurrieron estos eventos, es decir solo en el 19%, 20% y 22% de sus municipios respectivamente se presentó este tipo de violencia.

⁴²³ Los municipios con las mayores tasas de asesinatos a dirigentes políticos fueron los municipios de Argelia (Cauca), El Castillo (Meta), Mesetas (Meta), Puerto Parra (Santander), San Alberto (Cesar), Anza (Antioquia), Abriaquí (Antioquia), Albania (Caquetá), Colosó (Sucre), Zapatoca (Santander), Cravo Norte (Arauca), Puerto Rico (Caquetá), entre otros.

Mapa 3. Masacres 1988-2006



Mapa 4. Víctimas población civil por cada 100 mil habitantes 1988-2006



Víctimas de la población civil: En el 90% de los municipios se registraron víctimas de la población civil, que incluye homicidios, desplazamientos forzosos y secuestros. Esta cifra demuestra que casi todo el país ha estado afectado por el conflicto armado interno. En el Mapa 4 se observa en las áreas más oscuras los municipios y departamentos con las mayores tasas de víctimas, en Chocó, Antioquia, Cesar, Córdoba, Sucre, Valle del Cauca, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Arauca, Casanare, Norte de Santander y Vichada.

¿Cuál es la lógica geográfica de este patrón de violencia? Es decir que explica el por qué unos municipios sufrieron de manera intensa la violencia política durante el periodo de análisis y otros no. La teoría de la geografía de los conflictos armados indica que ciertas condiciones o características facilitan la incursión de los grupos armados retadores del

poder del Estado en lugares determinados. Revisamos a continuación cada uno de estas características para el caso que nos ocupa: condiciones físico-bióticas, minorías étnicas y población excluida, capacidad estatal, fronteras y recursos naturales. Con la ayuda de análisis espacial se contrastan estas características con la incidencia de la violencia en los municipios⁴²⁴.

- Bosques y refugio

Colombia es considerada uno de los cinco países con la mayor complejidad geográfica en el mundo⁴²⁵. Solo con revisar el mapa físico del país, se observa la gran cordillera de los Andes que cruza todo el territorio nacional, y un conjunto de montañas independientes de esta cordillera; así como la selva Amazónica, pantanos, desiertos y llanuras. Aproximadamente el país está compuesto por montañas en un 40% de su territorio, supera el promedio de países en guerra que calcularon Collier y Hoeffler (2004) en su estudio de la geografía de la guerra (25%). También se observa en el territorio nacional amplias coberturas boscosas que se constituyeron en enormes ventajas a los insurgentes para establecer zonas de refugio y gobiernos rebeldes, de allí la explicación en la proliferación de frentes armados de las guerrillas a mediados de los años ochenta y los noventa.

Para adentrarnos más profundamente en la geografía del país, mencionemos las características de las cinco regiones naturales que han sido identificadas por su homogeneidad: Andina, Caribe, Amazónica, Orinoquia y Pacífica (ver Mapa 5).

La región Andina, como se mencionó en el capítulo 4, está constituida por la cordillera de los Andes, que se divide en tres cadenas montañosas: La central, la oriental y la occidental. Tiene una superficie de 282.450 km², corresponde al 25% del total del país. Es la región más poblada y urbanizada. Está integrada por los departamentos de

⁴²⁴ Para la elaboración de esta sección se empleó un sistema de información geográfica (SIG) que delimita y clasifica cada uno de los datos almacenados en el software de análisis espacial (ArcGIS). Los datos utilizados fueron suministrados por diversas entidades que elaboran bases de datos sobre diferentes temáticas (ver fuente de los datos en cada uno de los mapas). Estos fueron procesados en un sistema cartográfico referenciado sujeto a coordenadas globales específicas y finalmente entregados gráficamente en un formato de impresión que contiene las herramientas del software mencionado.

⁴²⁵ Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En: Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión de Historia del Conflicto y sus víctimas. Febrero.

Antioquia, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Risaralda, Santander, Quindío, Tolima y Valle del Cauca.

La región Caribe: la segunda región más poblada, está formada por llanuras bajas y un pequeño desierto con una extensión de 151.170.5 km², el 13% del total de la superficie. Se encuentran sin embargo en esta región formaciones montañosas como el macizo piramidal de la Sierra Nevada de Santa Marta el cual alcanza la mayor altura del país (5.775 m), las serranías de Jarará y Macuira, al norte de la península de La Guajira, y las serranías de San Jacinto, San Jerónimo y Perijá. Está constituida por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Magdalena, La Guajira, Sucre y San Andrés y Providencia.

La Región de Orinoquia o de los llanos, más de la mitad de su territorio corresponde a llanuras cubiertas de pastos y montes ralos. Tiene una extensión de 310.000 km², el 27% de la superficie total del país. Posee un relieve plano, con excepción de la Serranía de la Macarena. La conforman los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

La Región Amazónica: está constituida por frondosas selvas y bajas formaciones montañosas. Con una extensión de 315.000 km². Allí sobresalen la Serranía de Chiribiquete y los Cerros de Mavecure, ubicados a orillas del río Inírida en el departamento de Guainía. Lo conforman los departamentos de Putumayo, Caquetá, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y partes del departamento del Meta.

La región Pacífica, representa el 7% del total extensión de 83.170 km². Está conformada por llanuras pantanosas. Sin embargo tiene una formación montañosa en la Serranía de Baudó, situada en el departamento de Chocó. La región es una de las más zonas más lluviosas y húmedas del mundo. Lo conforman los departamentos de Chocó, Valle del Cauca y Nariño. Estos dos últimos departamentos tienen también territorios con características de la región Andina.

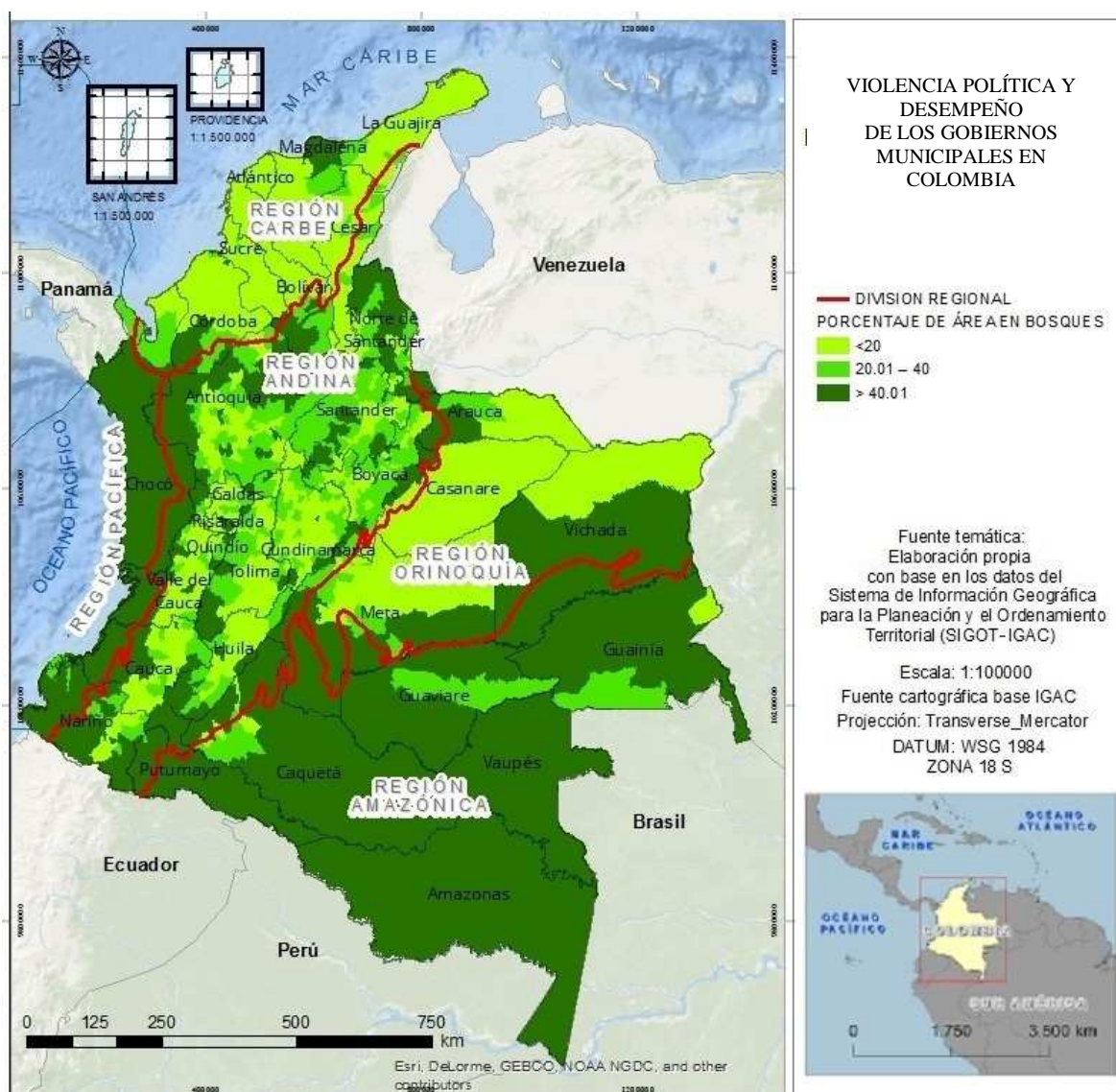
Aunque las zonas montañosas son lugares propicios para la formación inicial de las insurgencias, se considera que las áreas boscosas sin importar su altitud es el mejor indicador de la geografía natural, por lo menos para el caso de Colombia. En el mapa 5, se observa la densidad boscosa de los municipios para cada una de las regiones. En todos los municipios de las regiones de Amazonia y el Pacífico el 40% o más de sus áreas

están ocupados por bosques. En partes de las regiones de Orinoquia, Andina y Caribe se observan también zonas con una alta densidad de bosques. Estas áreas se han constituido en zonas de refugio para los insurgentes, y presentan la ventaja de estar cerca de los núcleos urbanos, lo cual facilita las incursiones rápidas y hostigamientos, así como la realización de secuestros y extorsiones. Se observa una contigüidad de áreas boscosas que se convierten en corredores de movilidad de los grupos armados ilegales. Por ejemplo, desde Norte de Santander, Arauca, Boyacá en límites con Casanare. Lo mismo en la zona del Darién que limita con Panamá, norte de Antioquia y Córdoba, en la subregión conocida como Urabá-Darién.

Las zonas boscosas cumplieron un papel muy importante en el nacimiento de los grupos armados insurgentes. La guerrilla de las FARC, se ubicaron inicialmente en las selvas del sur de los departamentos de Meta, Huila, Caquetá, y sur de Tolima, sur de Cundinamarca (Sumapaz), Cauca y Huila. Esta es la principal zona de refugio de esta guerrilla y donde se dio una colonización con el acompañamiento de las autodefensas campesinas que dieron origen a este grupo armado⁴²⁶. El ELN por su parte se ubicó inicialmente en las zonas boscosas de Catatumbo en el Norte de Santander y Santander en zonas cercanas a la ciudad de Barrancabermeja para aprovechar las luchas sindicales del pasado. Por su parte, la desaparecida guerrilla del EPL, también se ubicaron en las zonas boscosas del Sur de Bolívar, Santander, Córdoba y Valle del Cauca.

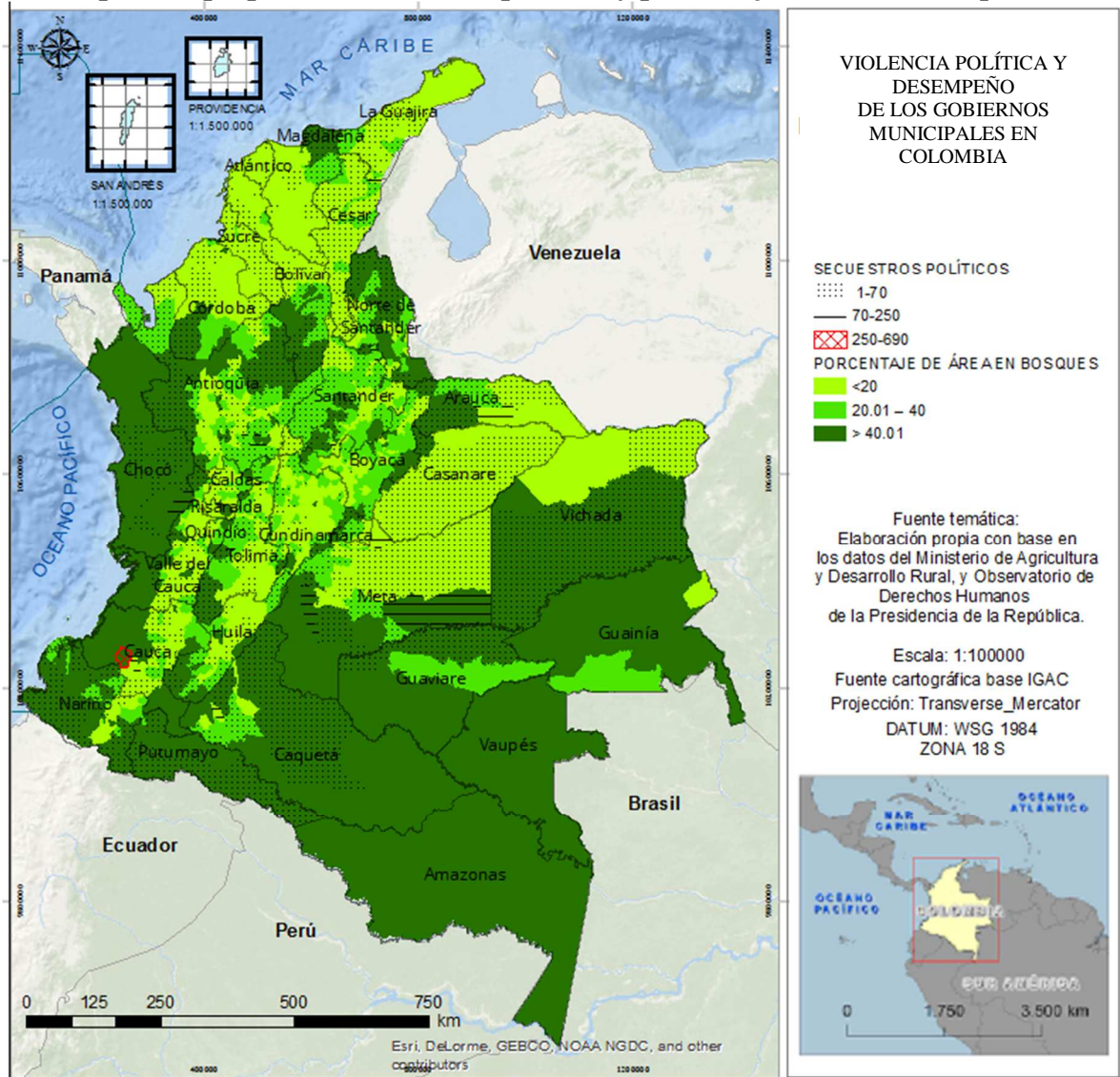
⁴²⁶ Alape, A, op.cit., pág. 25.

Mapa 5. Porcentaje de área en bosques y regiones naturales



Al cruzar los diferentes tipos de violencia con la densidad de bosques, tenemos que no existe mucha asociación entre estas dos variables. Los coeficientes de correlación estadística entre asesinatos políticos, masacres, secuestros políticos y víctimas de la población civil con el porcentaje de área en bosques fueron de 9%, 4%, 16% y 15% respectivamente. Nótese que los secuestros políticos presentan la mayor asociación pues la vegetación densa son lugares propicios para esconder a las personas raptadas. El Mapa 6 ilustra el contraste entre los secuestros políticos y el porcentaje de áreas en bosque.

Mapa 6. Superposición secuestros políticos y porcentaje de área en bosques



- Capacidad estatal

Las zonas alejadas son más que refugio para las insurgencias. En efecto, en estas zonas los rebeldes pueden conformar gobiernos de facto y ejercer un dominio territorial sobre una población, ofreciendo las tres funciones básicas del estado: seguridad, justicia y recaudo de tributos. Creando así un avance para su demostración de su poderío, el control de amplios territorios les da poder de negociación con el estado o con otros estados para reclamar soberanía sobre una porción del territorio. Estas zonas desconectadas de los centros urbanos de mayor jerarquía, se asocia además con la baja capacidad del Estado en el mantenimiento e inversión en vías de acceso.

La falta de capacidad estatal en amplias zonas de colonización se constituyó en una ventaja para el crecimiento de la insurgencia y luego su contraparte de la guerra, los paramilitares. Este factor se convirtió en un elemento fundamental para llevar a cabo la expansión territorial de los grupos armados, como ampliamente lo han mencionado importantes analistas del conflicto interno⁴²⁷. Es necesario considerar no solo la asociación de la capacidad estatal con el surgimiento y fortalecimiento de las insurgencias sino también la aparición de actores protagónicos en la confrontación armada. Los narcotraficantes también se beneficiarían de la baja capacidad estatal al igual que las guerrillas. El bajo control del territorio y en general la impunidad que yacía sobre la criminalidad se constituyeron en oportunidades o ventajas en el surgimiento de estas actividades.

Según el marco institucional del país, la responsabilidad en la provisión de justicia y seguridad recae sobre el nivel central del Estado. Las decisiones sobre el gasto público de estos dos bienes públicos en el territorio son tomadas por el ejecutivo nacional con la aprobación del Congreso de la República. A excepción de las vías internas del municipio, la infraestructura vial es de competencia de la Nación y de los departamentos. La información desagregada por municipios sobre estos aspectos es bastante escasa, especialmente para los datos históricos. Por este motivo nos centramos solo en infraestructura vial que aunque no se dispone de una información exhaustiva, es suficiente para derivar ciertas conclusiones sobre la asociación entre ambas variables.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Transporte del año 2007, la red de carreteras estaba constituida por aproximadamente 164 mil kilómetros, de los cuales solo el 14% estaba pavimentado. De esta red, 16.776 km correspondía a la red primaria a cargo de la nación; y el resto, es decir 147.500 km se trataba de la red secundaria y terciaria repartidos así: 72.761 km a cargo de los departamentos (el 50%), 34.918 a cargo de los municipios (23%), 27.577 del Instituto Nacional de Vías (18%), y 12.251 km de los privados (8.3%).

Las vías secundarias y terciarias son las carreteras que articulan las cabeceras municipales con la red primaria, las que comunican los municipios entre sí, y al interior del municipio

⁴²⁷ González, F. (2002). Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, no 2, p. 13-49; Pécaut, D. (1997). De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano. *Controversia*. 171., 9, 31.

entre áreas rurales y las urbanas. Con la descentralización la Nación transfirió a los departamentos la competencia de la construcción y mantenimiento de las vías secundarias y las vías terciarias a los municipios. Este proceso se inició de manera gradual desde 1994, y hasta la fecha del periodo de análisis, la entrega de esta red ha sido parcial, es decir que la nación aún mantenía bajo su responsabilidad parte de estas vías⁴²⁸. Según el Ministerio de Transporte (2008) no se construyó nuevas redes desde esa fecha, pues el gasto sectorial se concentró en el mantenimiento de las vías existentes⁴²⁹.

Los departamentos con las mayores densidades de vías terciarias (km/km²) son Quindío (0,86), Boyacá (0,62), Cundinamarca (0,69). Coincide en que estos dos últimos departamentos presentaron proporcionalmente el menor número de municipios afectados por los diferentes tipos de violencia. En el Gráfico 11, se observa los departamentos con las más bajas densidades que van entre 0 y 0,1 km/km² son Amazonas, Vaupés, Guaviare, Vichada, Chocó, Arauca, Putumayo, Caquetá, Meta y Cesar. A excepción de Amazonas y Vaupés, concuerda la baja densidad de vías terciarias de estos departamentos con la mayor incidencia de la violencia en sus municipios.

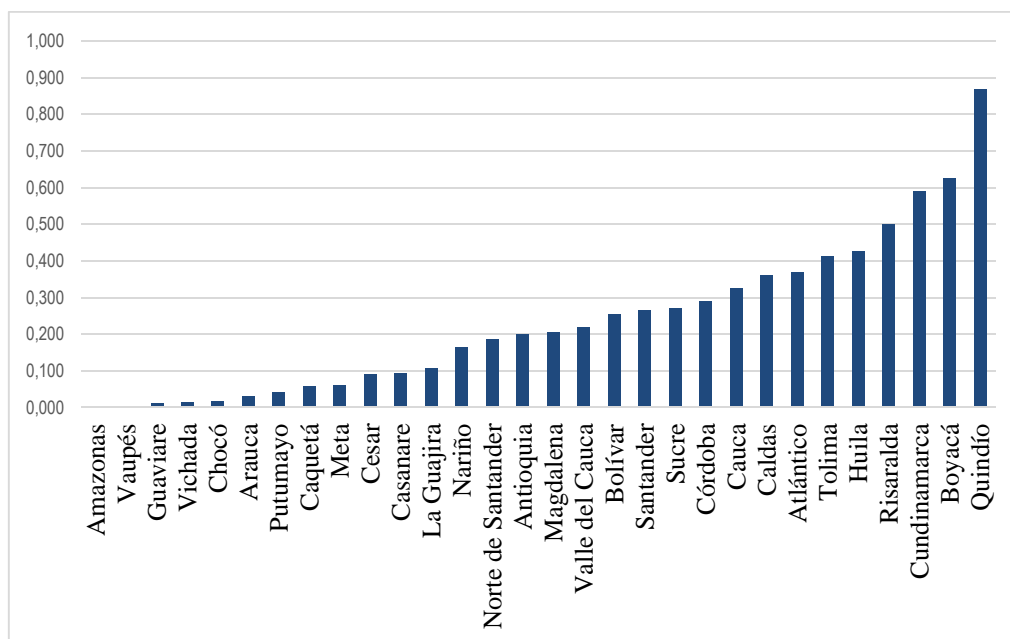
Sorprende la baja densidad de vías terciarias de Antioquia, departamento con una larga trayectoria de poblamiento y de crecimiento económico, a pesar que su capital Medellín y el Valle de Aburrá tiene los mejores indicadores, el desarrollo no se ha irrigado en todo el departamento, pues existen amplios territorios desarticulados. Esta tendencia es la misma en cuanto a la integración de su territorio con las vías primarias y secundarias

⁴²⁸ Ministerio de Transporte (2008). Diagnóstico del sector transporte. Cifras de 2007. Bogotá.

⁴²⁹ Esta situación puede ser explicada por los escasos recursos destinados para este tipo de gasto, pues la distribución de las transferencias de la nación tiene un claro sesgo hacia los sectores de educación y salud, ya que el 83% del total transferido a departamentos y municipios debe asignarse por ley de competencias y recursos a estos sectores (Ley 715 de 2001). La misma prioridad de gasto fue ordenada por la ley para la aplicación de los recursos por regalías a que tienen derecho los departamentos y municipios donde se explotan recursos naturales no renovables en sus territorios. En efecto, la Ley 141 de 1991, en su artículo 14 ordenaba que mientras los municipios receptores de las regalías directas no cubriera los indicadores mínimos en los sectores de saneamiento ambiental, salud, educación, agua, alcantarillado y electricidad, debían asignar el 75% de sus recursos para estos propósitos. Además de los remanentes de libre asignación de gasto de las transferencias de la Nación y transferencias que debía compartir con otros sectores, los municipios contaban para financiar sus vías, los recursos concursables del Fondo Nacional de Regalías e ingresos propios. En efecto Villar y Ramírez (2013) llega a la conclusión que el proceso de descentralización del sector vial ha sido insatisfactorio debido a la falta de una fuente de recursos estable y recursos insuficientes para la construcción y mantenimiento de vías de los departamentos y municipios. Ver: Villar, L., & Ramírez, J.M. (2013). *Infraestructura regional y pobreza rural*. Fedesarrollo, en proceso. Ver presentación en Congreso de la CCI de noviembre de 2013 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/eventos-presentaciones/debates-presentaciones/>

especialmente en la zona norte y occidente del departamento. Se observa en el mapa 7 la escasez de estas vías al interior del departamento. Las zonas desintegradas de Antioquia conforman territorios contiguos e igualmente desintegrados con los departamentos de Córdoba y Bolívar. Estos espacios tienen en común los cultivos de coca y una alta presencia de grupos armados ilegales.

Gráfico 11. Densidad de vías terciarias por departamento (km de vías/ km²)

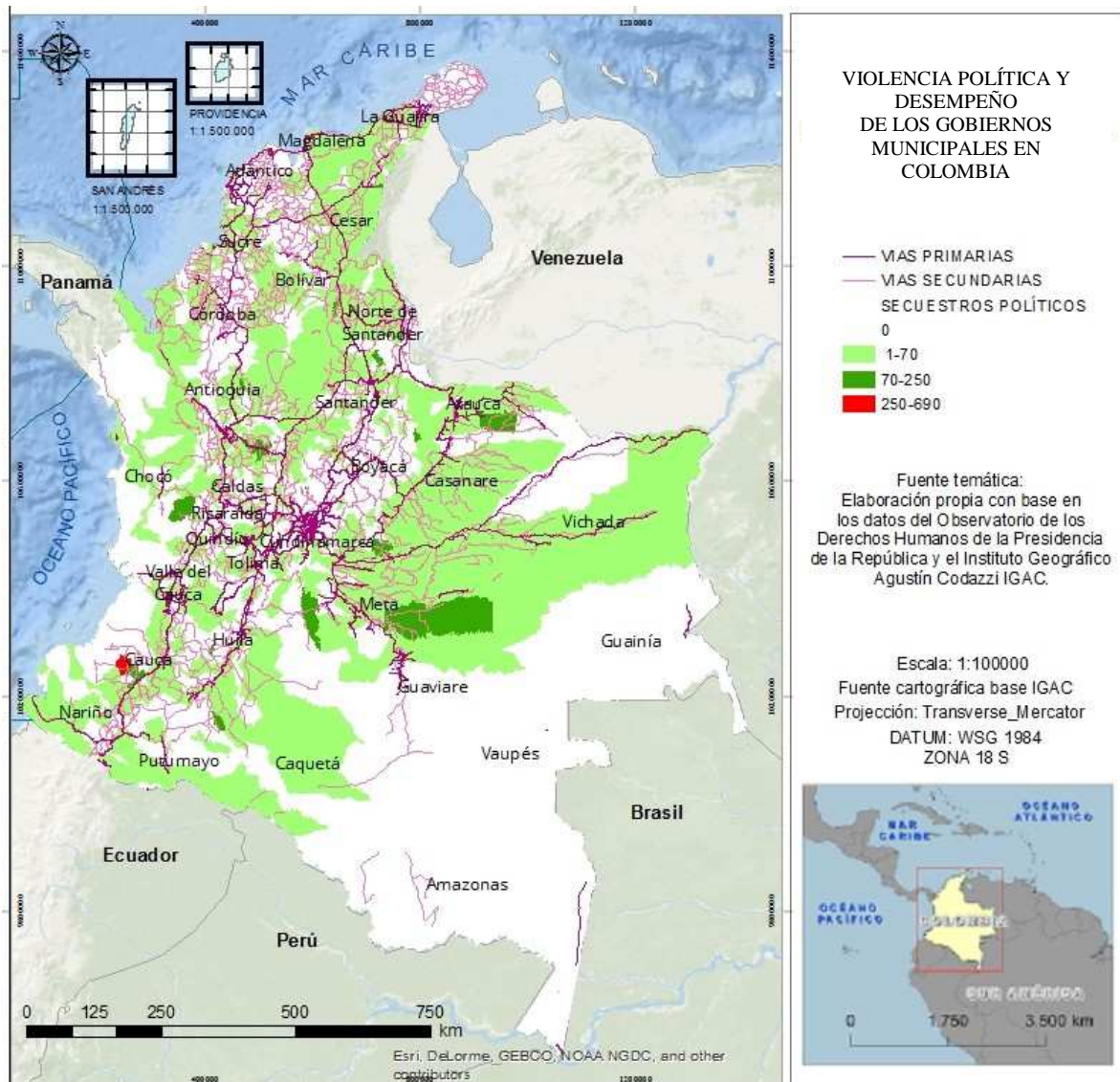


Fuente: elaboración propia con base en información de Instituto Nacional de Vías (Invías) y Ministerio de Agricultura (área total municipal).

También se confirma en el Mapa 7, la relación entre la densidad de vías primarias y secundarias. En los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Atlántico con una relativa mayor densidad de vías tiene una baja incidencia de violencia en sus municipios. Las mayores tasas de secuestros políticos, mientras tanto, se presentaron en las zonas de menor densidad vial como Meta, Arauca, Caquetá y Cesar⁴³⁰.

⁴³⁰ Para una mayor profundidad sobre los distintos tipos de violencia con los tópicos geográficos, el lector puede remitirse al Anexo 1.

Mapa 7. Superposición vías primarias y secundarias con secuestros políticos



- Etnias y población marginada

El objetivo de los insurgentes de controlar un territorio para conformar gobiernos de facto, supone la preferencia por zonas en donde la población tenga afinidad político-ideológica asociada a todo tipo de agravios como exclusión étnica y socioeconómica. De allí que desde el punto de vista geográfico, las guerrillas tendrían que ubicarse en zonas de alta concentración de población pobre o comunidades étnicas marginadas.

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y el segundo de América Latina. Esta desigualdad se refleja en las disparidades de bienestar entre regiones, como en efecto, se observa en el Mapa 8. Las regiones con mayor incidencia de la pobreza por necesidades

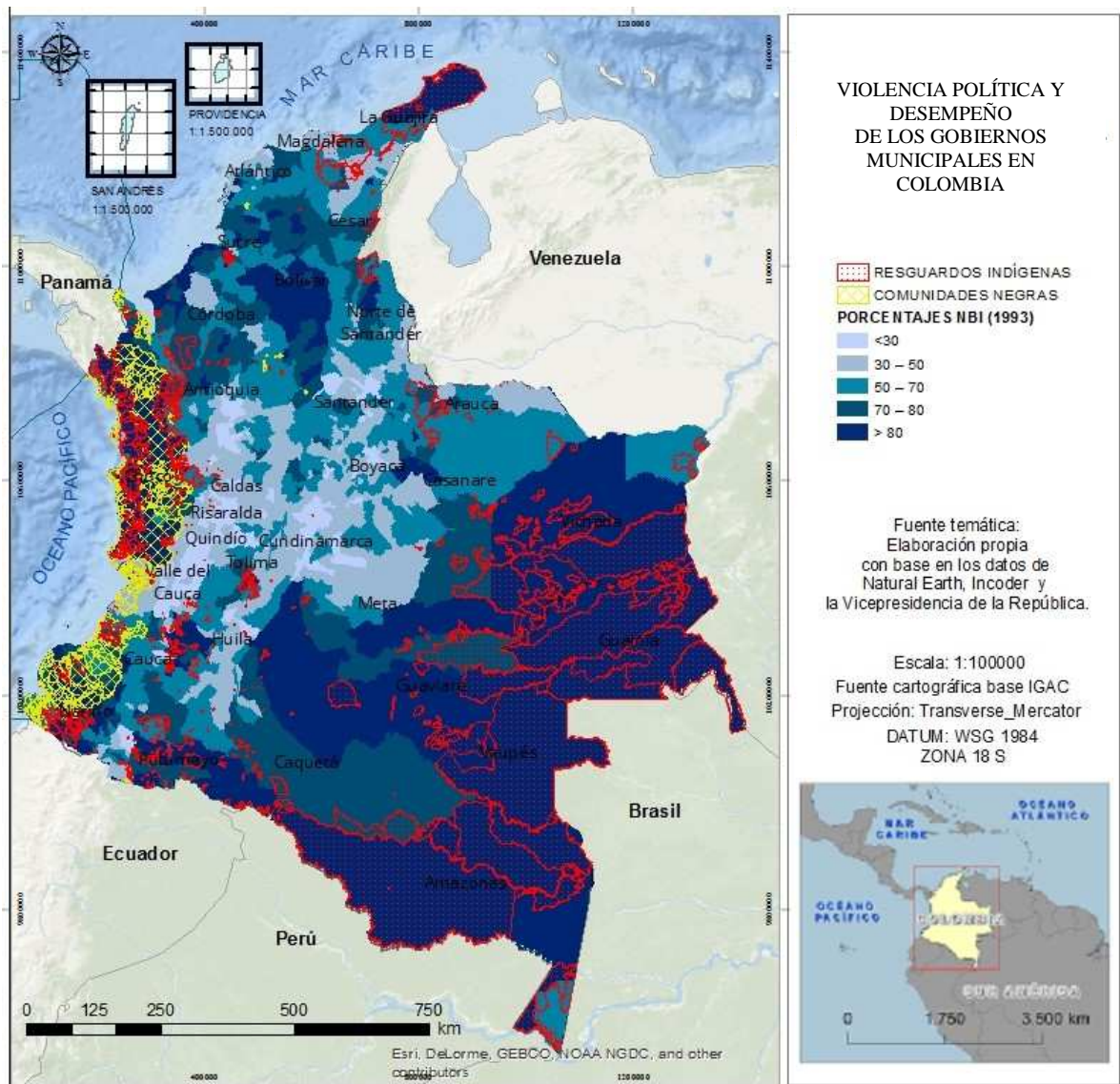
básicas insatisfechas se encuentran en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, en la región Pacífica; en las zonas costeras de Córdoba y Sucre, en el departamento de Bolívar, Magdalena y La Guajira, en la región Caribe; y en Putumayo, Caquetá, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Vichada y Guainía en las regiones Amazónica y Orinoquia.⁴³¹ En cambio, a excepción de algunas zonas, la Región Andina presenta los menores porcentajes de pobreza.

Una porción importante de los pobres del país son indígenas y negros. Como se observa en el Mapa 8, las comunidades negras se concentran en la región Pacífica y comparten territorio con los indígenas. Los territorios indígenas más grandes están los departamentos de Amazonas, Vaupés, Guaviare, Vichada, Putumayo, Guainía y La Guajira. Territorios menos extensos se ubican en Arauca, Cauca, Magdalena, Sucre, Cesar y Norte de Santander. La población indígena en Colombia, representa solo el 3% de la población. Se calcula en 1.378.884 personas (censo general 2005, DANE), de ellas 933.800 se asientan en los 710 resguardos existentes. La población negra tiene una mayor importancia demográfica, está compuesta por el 10% del total y se encuentra relativamente concentrada en la Región Pacífica⁴³².

⁴³¹ Los datos de pobreza por Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) corresponden a un promedio de los censos de 1985, 1993 y 2005.

⁴³² Urrea, F. (2005). La población afrodescendiente en Colombia. Seminario Internacional Pueblos Indígenas Afrodescendientes. CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005

Mapa 8. Superposición Pobreza por NBI y comunidades indígenas y negras



En el pasado los indígenas se alzaron en armas a través de un grupo guerrillero llamado Quintín Lame. Esta guerrilla operó en el departamento del Cauca, en donde el 40% de su población es indígena. Su causa de lucha consistió en extender los territorios indígenas y conseguir la protección de sus tierras de los ataques de terratenientes y otros grupos guerrilleros⁴³³. En el gobierno presidencial de Cesar Gaviria, el Quintín Lame se incorporó a la vida civil, y como producto de la negociación de paz con el gobierno, obtuvo participación en la Asamblea Nacional Constituyente que promulgó la

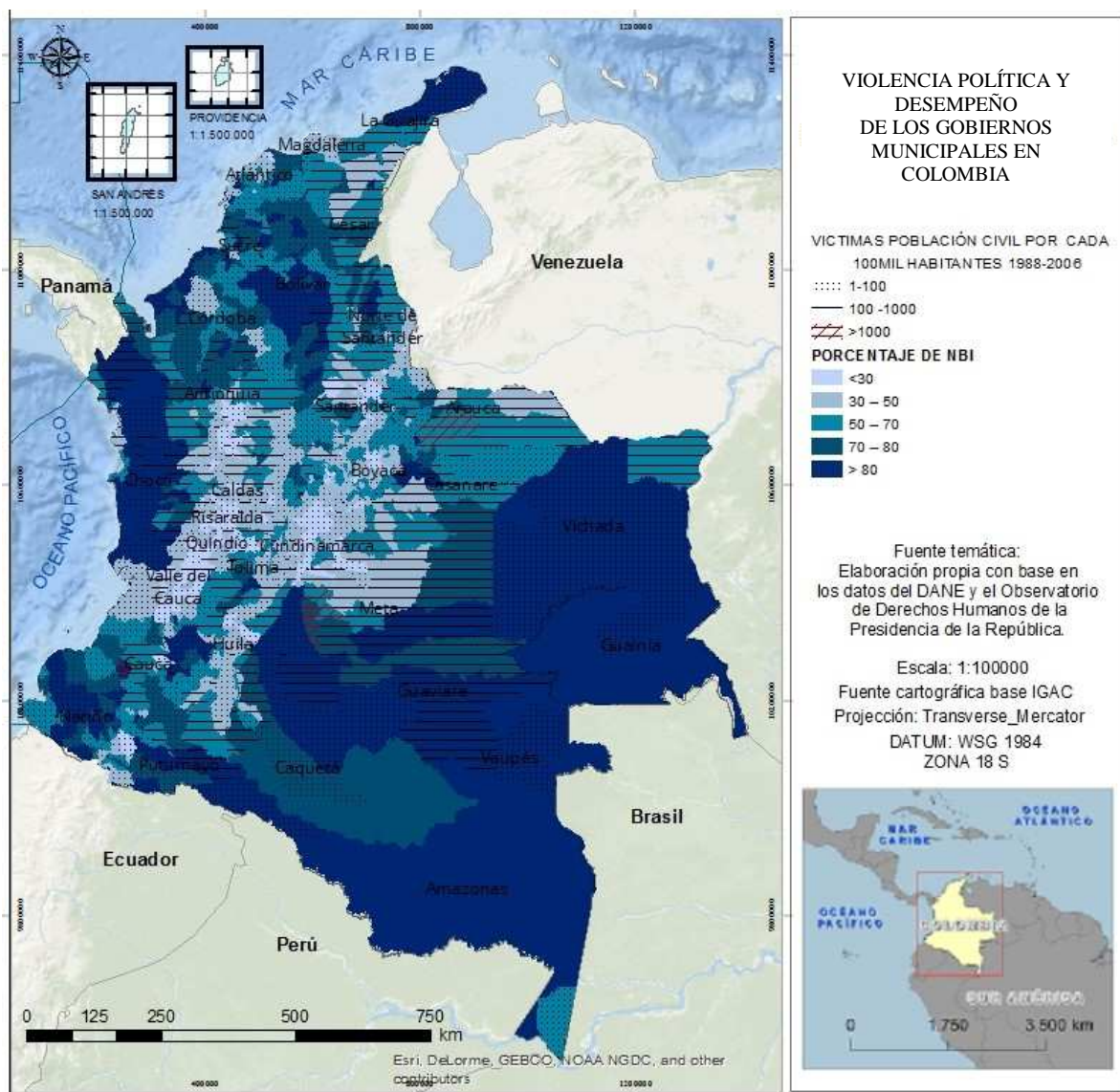
⁴³³ Espinosa, M. (1996). Surgimiento y andar territorial del Quintín Lame. Editorial Abya Yala.

Constitución Política de 1991. Este hecho favoreció el reconocimiento de varios derechos étnicos en la nueva constitución. Entre otras, el derecho a la autonomía que conlleva el reconocimiento de los sistemas de autoridad y gobierno de esos pueblos en los denominados resguardos indígenas circunscritos a unos territorios ancestrales. También la norma constitucional reconoció a los afrodescendientes a sus derechos territoriales colectivos y a la autonomía.

Los campesinos han sido un grupo social tradicionalmente excluido. Por este motivo, las guerrillas en sus inicios se ubicaron en zonas rurales marginadas. Luego con las políticas de expansión territorial de estos grupos armados los criterios de localización cambiaron hacia zonas en donde pudieran extraer recursos de las economías regionales en crecimiento y de los gobiernos municipales que recién habían incrementado sus ingresos, fundamentalmente por las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y regalías⁴³⁴. El Mapa 9 ilustra la violencia sobre la población civil en relación con el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), se observa que no siempre la mayor intensidad de la violencia coincide con las zonas con una mayor pobreza, como los casos de los departamentos de Valle del Cauca, Caldas, Risaralda, Quindío y Huila.

⁴³⁴ Ver estudio de Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. En: F. G. Sanín, & M. E. Wills (Eds.). Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma.

Mapa 9. Superposición Pobreza por NBI y víctimas población civil



- Fronteras y tráfico de drogas

Colombia se ubica en la esquina noroccidental de América del Sur. La gran diversidad de fronteras marinas y terrestres que posee Colombia significa una ventaja geográfica a los grupos que intervienen en el conflicto armado interno, especialmente para sus economías de guerra y tráfico de armas. En efecto, el país cuenta con 6342 km de fronteras terrestres, y posee fronteras marítimas en el mar Caribe y en el océano Pacífico. Es el único país de América del sur que posee dos costas en ambos océanos. Sus fronteras terrestres se posan sobre 5 países: Venezuela y Brasil, por el oriente; Ecuador y Perú, por el sur; y Panamá,

por el noroccidente. Por el mar Caribe tiene fronteras marítimas con los países de Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana, Haití, Honduras, Panamá, Venezuela y Jamaica; y por el Pacífico, Ecuador, Panamá y Costa Rica⁴³⁵. Desde el punto de vista político-administrativo, el país cuenta con trece departamentos y setenta y siete municipios fronterizos⁴³⁶.

Como se dijo anteriormente la cocaína fue durante el periodo de análisis la principal fuente de financiación de los grupos armados ilegales, y entender las rutas de este mercado internacional es de utilidad para establecer analíticamente la relación entre las fronteras y la intensidad de la violencia en los municipios. Los principales productores de la cocaína son Colombia, Bolivia y Perú. En el Mapa 10 se observan los principales consumidores que son: Estados Unidos, Europa y Canadá. Existen tres rutas de llegada de la droga a Estados Unidos: 1. La frontera suroccidental de EE.UU., (zona de frontera con los estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas); 2. El corredor del Caribe Insular (principalmente hacia La Florida).⁴³⁷

Los mayores volúmenes de la cocaína (ver Mapa 10) entran por la frontera de México hacia la frontera suroccidental de Estados Unidos. Por los niveles de corrupción institucional y la debilidad del sistema de justicia de México, esta frontera ofrece ventajas comparativas frente a otras rutas. La cocaína proveniente de Colombia llega a los puntos de tránsito de Panamá y Guatemala. Los narcotraficantes colombianos entregan la mercancía hasta estos puntos, y desde allí sus pares mexicanos se encargan de entrar la cocaína por la frontera de México hacia Estados Unidos. Las organizaciones colombianas reciben la cocaína de los grupos armados ilegales y narcotraficantes para enviarla a los sitios de tránsito, desde las salidas del departamento de Chocó, la Sierra Nevada de Santa Marta (departamento del Magdalena) y el Golfo de Morrosquillo (Departamentos de Sucre y Córdoba)⁴³⁸.

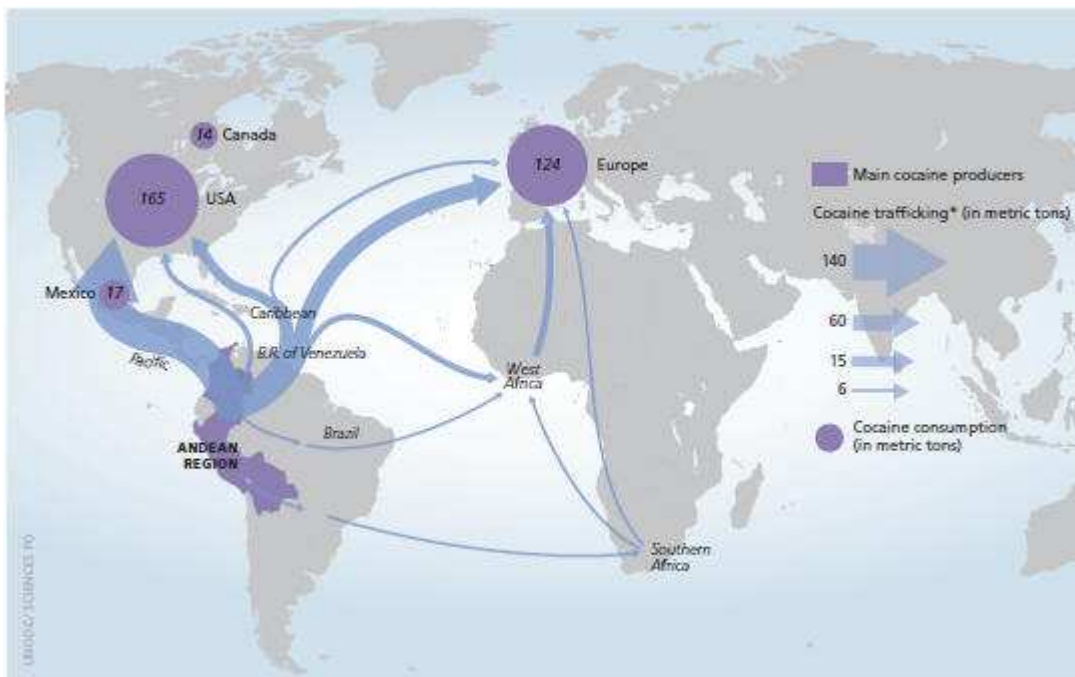
⁴³⁵ Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007). Atlas de Colombia. Bogotá: IGAC.

⁴³⁶ Departamento Nacional de Planeación (2014). Documento CONPES 3805 DNP.

⁴³⁷ Vargas, R. Colombia y el Nuevo Mercado de Drogas Ilícitas. Tomado de: www.fnpi.org

⁴³⁸ *Ibíd.*

Mapa 10. Rutas internacionales del mercado de la cocaína



Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2006

El corredor del Caribe en los últimos quince años ha perdido importancia como punto de trasbordo a los Estados Unidos. Naciones Unidas en el informe mundial sobre drogas del año 2006, estimó que solo el 10% de la cocaína hizo tránsito por este corredor. Los principales vectores de contrabando por esta zona afectaron no obstante, a Haití, la República Dominicana, Jamaica y Puerto Rico. Este corredor aún sigue siendo una ruta de tránsito de importancia para el mercado de Europa en la cual las Antillas Neerlandesas, Jamaica y Martinica desempeñan un papel destacado⁴³⁹.

A comienzos de la década del noventa, por los esfuerzos de vigilancia e interdicción del gobierno de Estados Unidos en el Caribe, indujeron a los narcotraficantes colombianos en la búsqueda de nuevas rutas alternativas⁴⁴⁰. Por este motivo establecieron vínculos con narcotraficantes mexicanos para la salida de la mercancía por la frontera mexicana al mismo tiempo se desentendieron gradualmente de la entrega final al mercado de Norteamérica para cederla a los mexicanos en zonas de tránsito. Este cambio de rutas tuvo implicaciones en la ubicación de las áreas de cultivo de coca en Colombia que se

⁴³⁹ Naciones Unidas (2006). Oficina contra la Droga y el Delito. Informe mundial sobre las drogas 2006.

⁴⁴⁰ Thoumi, F. (2001). Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes, op.cit., pág. 75.

reflejó en el crecimiento de cultivos y la apertura de nuevos corredores estratégicos en la región Pacífica y las áreas fronterizas con Venezuela y Ecuador.

En este contexto y con la ventaja de la inexistencia de convenios de cooperación de lucha contra las drogas con Estados Unidos, Venezuela a mediados de los noventa se convirtió en uno de los principales países de tránsito de la droga colombiana. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2006), los narcotraficantes utilizan múltiples rutas entre las más importantes está la carretera Panamericana (corredor Táchira - Puerto Cabello), el río Orinoco, la Península de La Guajira y pistas aéreas clandestinas. De Venezuela se envía la mercancía ilegal hacia México, Centroamérica, Haití, República Dominicana y otros países del Caribe. Así mismo, la droga colombiana que va a Europa, desde Venezuela, hacen tránsito en África, principalmente en Guinea y Guinea Bissau o van directamente al continente europeo⁴⁴¹ (ver Mapa 10).

En los últimos años del periodo en análisis, Ecuador se constituyó en un país de importancia como lugar de tránsito de drogas. De hecho, se tiene información que en el suelo ecuatoriano existen laboratorios de procesamiento de coca⁴⁴². En la frontera se dan complementariedades debido a que del lado del Ecuador existe un enclave petrolero en donde se consigue fácilmente la gasolina como insumo en el procesamiento de la coca por lo que resulta ser ventajoso que en ese punto del Ecuador establecer el laboratorio y transformar el producto con la base de coca que proviene del lado colombiano. Igualmente, en el territorio ecuatoriano se transporta el combustible desde las refinerías petroleras de ese país hacia los laboratorios clandestinos del Putumayo amazónico colombiano para utilizarlo en el procesamiento de la cocaína. También desde Brasil se traslada la cocaína de Colombia, aprovechando la vía fluvial del río Amazonas. Desde este país se envía la droga hacia África y de allí va hacia Europa⁴⁴³.

Como se puede inferir, durante el periodo de análisis existió una gran diversidad de rutas de exportación de la droga aprovechando las diferentes fronteras del país. En este contexto los grupos armados ilegales privilegiaron las zonas de salida hacia las rutas de

⁴⁴¹ Naciones Unidas (2006). Oficina contra la Droga y el Delito, op.cit.

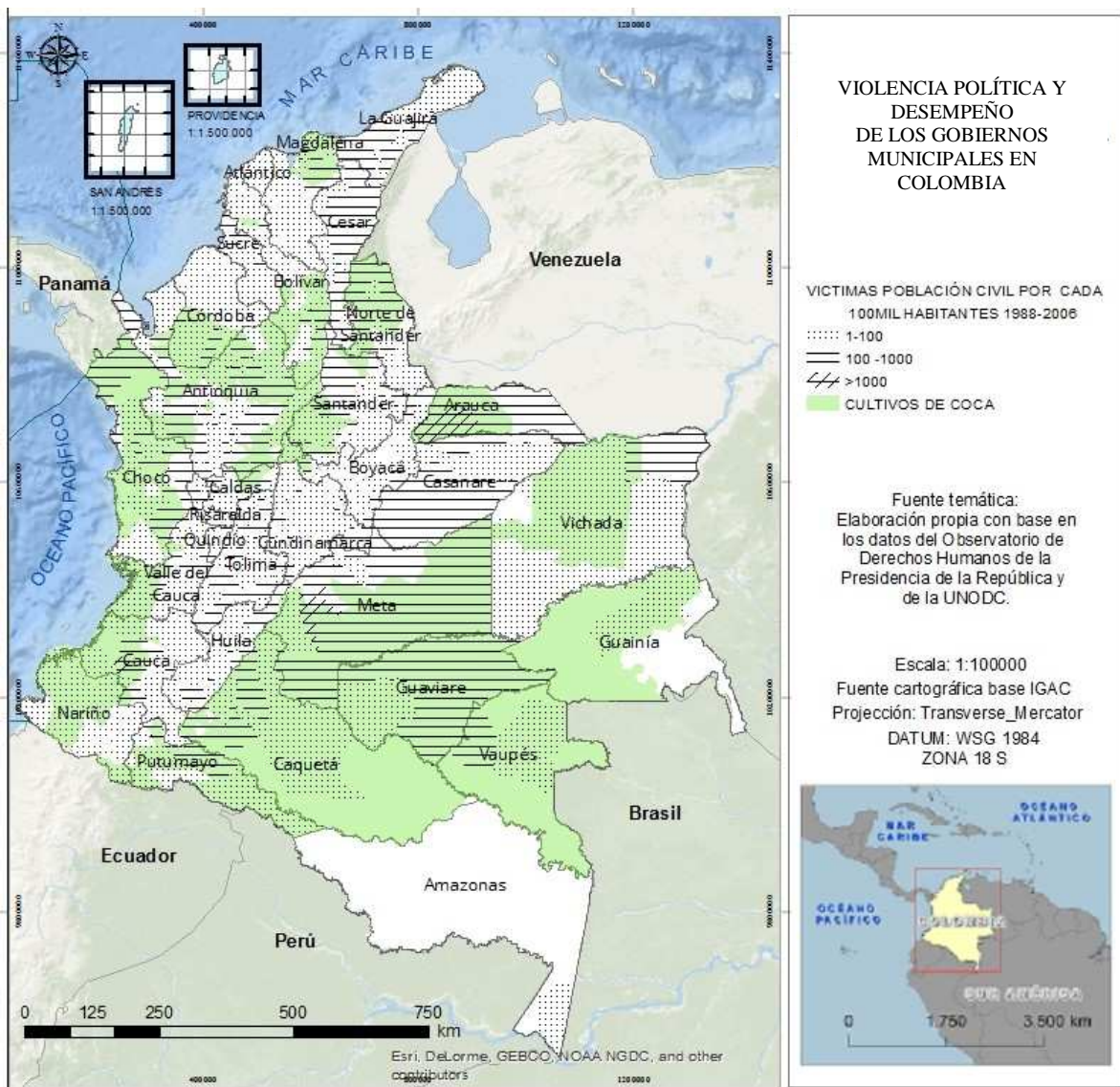
⁴⁴² Mantilla, S. (2014). Articulaciones “glocales” y transfronterizas del conflicto armado colombiano en la Amazonía colombo-ecuatoriana. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 10, no 19, págs. 35-62.

⁴⁴³ *Ibíd.*, págs. 35-62.

los mercados internacionales con las zonas productoras de coca, y fueron áreas de una cruenta disputa entre los grupos armados ilegales.

Como se observa en el Mapa 11, en las zonas fronterizas y las zonas productoras de coca la violencia hacia la población civil fue más intensa que en otros territorios. Las zonas más violentas fueron: la Sierra Nevada de Santa Marta (departamento del Magdalena) y el Golfo de Morrosquillo (Departamentos de Sucre y Córdoba) en el Caribe; los departamentos fronterizos con Venezuela como La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca y Vichada. En la frontera de Panamá en el Urabá–Darién que comparten jurisdicción los departamentos de Chocó, Antioquia y Córdoba; y con la frontera de Ecuador, el departamento de Putumayo; en los departamentos Valle del Cauca y Cauca, en el Pacífico. También, en las zonas productoras de coca en Meta, Guaviare, Caquetá, Vaupés, Antioquia, Bolívar y Santander. Para entender con mayor profundidad el mercado de la coca y corredores del narcotráfico, así como otras actividades económicas que los grupos armados ilegales aprovecharon para el financiamiento de la guerra, se analizan a continuación las diferentes regiones productoras y rutas.

Mapa 11. Superposición cultivos de coca y víctimas población civil



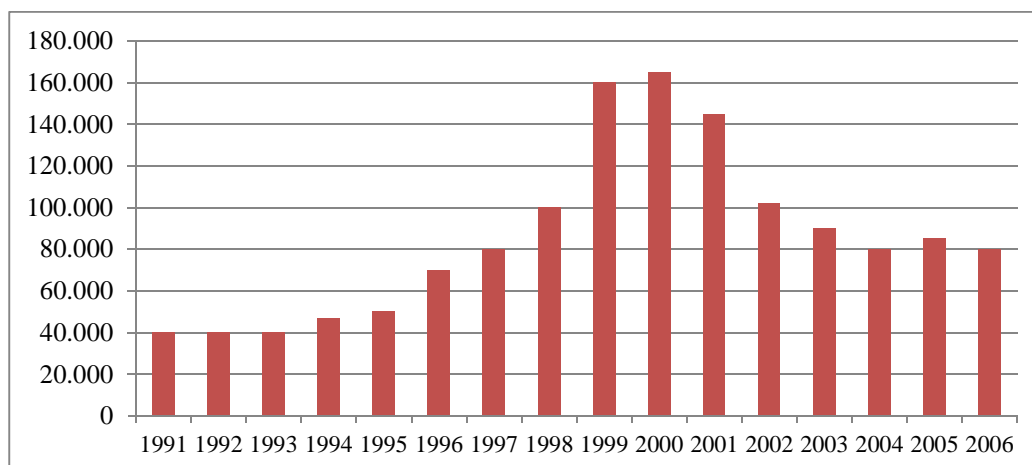
- Recursos naturales de exportación: cocaína y minero-energéticos

La extracción de minerales, hidrocarburos y las actividades asociadas al narcotráfico fueron los principales combustibles de la guerra. Como veremos a través de la superposición de mapas, se corrobora si los territorios con la disponibilidad de estos recursos registraron una violencia más intensa. Para empezar, se presenta la distribución regional de los cultivos de coca y las rutas del narcotráfico, así como el comportamiento de esta economía desde los años noventa.

Como se observa el Gráfico 12, el cultivo de coca se incrementó paulatinamente, especialmente desde 1994, con un pico máximo en el año 2000, y desde ese año, como

resultado de las políticas de erradicación del gobierno en el marco del programa en cooperación con Estados Unidos llamado el Plan Colombia, hubo una reducción del cultivo. A pesar de la disminución de los cultivos, Colombia siguió siendo el mayor productor de la hoja de coca, y contribuyó con el 50% de la producción mundial⁴⁴⁴ (UNODC, 2007).

Gráfico 12. Hectáreas cultivadas en coca



Fuente: Policía Nacional- Dirección Antinarcóticos- y Sistema Nacional de Monitoreo - SIMCI-apoyado por UNODC.

La coca es el principal insumo de la cocaína. El proceso más frecuente para la producción de este narcótico, consiste en la elaboración de pasta de coca a partir de las hojas. Luego con este insumo se realiza un proceso químico del cual se obtiene una base de cocaína y finalmente clorhidrato de cocaína. Los cultivadores comercializan la hoja de coca o la procesada ya sea pasta de coca o base de cocaína. El último paso, es decir la transformación de base de coca en clorhidrato de cocaína, no lo realiza el productor primario sino otros agentes, en laboratorios clandestinos. Según los estudios de Naciones Unidas ya citado, el 34% de los cultivadores vende la hoja de coca sin procesar, el 35% de los cultivadores la procesan hasta la pasta de coca y el 31% restante la procesa hasta base de cocaína. Por la sencillez del proceso de transformación, el 85% de los campesinos lo realizan directamente sin la ayuda de un químico⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito et al. (2007). Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2006. Bogotá.

⁴⁴⁵ Ibídem.

El mercado de coca se comporta como un monopsonio. El grupo ilegal que se encuentra en la zona, compra a los campesinos lo producido, y les imponen los precios y condiciones de venta. A pesar de ello, frente a otras alternativas de cultivos legales, la producción de hoja de coca y procesamiento representa para los campesinos un ingreso mayor, además tiene la ventaja que los grupos armados ilegales se encargan del transporte, caso que no ocurre en la comercialización de otros productos en que los campesinos deben asumirla directamente con un alto costo por el mal estado de las carreteras que suele ser la característica de estas zonas⁴⁴⁶.

Unas de las características comunes de las zonas cocaleras, es su precaria infraestructura vial y su baja densidad poblacional, lo que se ha constituido en ventajas para el establecimiento del negocio, pues la llegada de las instituciones especialmente de policía y judicial es costosa para el Estado. Las dificultades de acceso, al contrario, no ha sido un obstáculo para el negocio, pues el alto precio de la mercancía cubre ampliamente los altos costos de transporte. Otra característica común de las zonas de cultivos consiste en que se realizaron en su mayoría en zonas de vocación no agrícola. Cifras producidas por la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, son un indicativo del mal manejo de los recursos naturales: el área de coca en todo el territorio nacional se plantó en un 60% en áreas de vocación forestal, un 22% en zonas de vocación agroforestal y tan solo un 11% en uso agrícola⁴⁴⁷. Esta situación se ha reflejado en una significativa reducción de la cobertura primaria de bosques, con un impacto negativo sobre los ecosistemas y la extinción de especies, en su mayoría endémicas. La pérdida de biodiversidad es sin duda, una de las principales consecuencias del conflicto armado interno asociado a esta economía primaria.

Las zonas productoras de la coca y sus derivados, así como las rutas que conectan estas zonas con la comercialización nacional e internacional, fueron ampliamente disputados por los grupos armados ilegales. Estos además que actuaban como compradores de la hoja de coca, pasta y base de coca, ofrecían seguridad en las zonas de cultivo, laboratorios de procesamiento, pistas de aterrizaje, zonas portuarias, vías, etc, a cambio de una tributación a los diferentes agentes de la cadena. Estas regiones fueron el escenario de todo tipo de violencia especialmente cuando los grupos armados ilegales luchaban por la

⁴⁴⁶ *Ibídem.*

⁴⁴⁷ *Ibídem.*

hegemonía en el control territorial. A continuación se describe la distribución regional de los cultivos de coca y sus respectivas rutas del narcotráfico.

En el año 2006, los cultivos de coca estuvieron distribuidos en 164 municipios en 23 de los 32 departamentos del país (el 70% de los departamentos) y ocuparon el 0.07% del total de territorio nacional. La siembra de coca se concentró en las regiones de Orinoquia y Amazonia en donde se produjo cerca del 80% de la hoja de coca. En la región Pacífica se produjo el 8%, mientras que en las regiones Caribe y Andina se sembró el 5% y 7% respectivamente⁴⁴⁸.

En las regiones de Orinoquia y Amazonia se presentaron cultivos en los departamentos de Meta, Guaviare, Arauca, Vichada, Caquetá y Putumayo. Guaviare, fue el primer departamento con cultivos de coca en Colombia, a finales de los años setenta, desde esa década continua con esta actividad y es de los departamentos con mayor presencia del cultivo. Está dividido político-administrativamente en cuatro municipios: Calamar, El Retorno, Miraflores y San José del Guaviare. Este último es la capital del departamento. Durante el periodo de análisis, los cuatro municipios que conforman Guaviare han estado afectados por cultivos de coca.

El departamento de Guaviare presenta diversas rutas de comercialización y tráfico de drogas ilícitas, armas e insumos químicos para la producción de pasta, base y cocaína. Dos corredores que van hacia el Meta y Bogotá: Calamar- Puerto Arturo-Granada-Villavicencio-Bogotá; y Villavicencio, Granada, Restrepo, Acacías, Puerto Gaitán, Puerto López, San Martín y Mapiripán. También los grupos armados ilegales utilizan los ríos Guaviare e Inírida para transportar la droga a los departamentos de Vichada y Arauca y desde allí sacan sus cargamentos hacia Brasil, Venezuela y el Caribe.⁴⁴⁹

En el departamento de Meta, los cultivos se establecieron en 10 de los 29 municipios que tiene, y se encuentran en el sur del departamento, colindante con el departamento de Guaviare. En la Sierra de La Macarena, los cultivos están en los municipios de Vista Hermosa, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y la Macarena; así como

⁴⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁴⁹ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2011). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare. Bogotá.

los municipios de Mapiripan, Puerto Concordia, Puerto Gaitán y Puerto Lleras. Junto con el departamento del Guaviare conforman una región cocalera denominada por las autoridades e instituciones de cooperación como región Meta-Guaviare por la contigüidad entre el sur del departamento del Meta y el Guaviare. Existe un marcado contraste entre el área norte y el sur del Meta. El norte del departamento se caracteriza por ser una zona integrada a la economía nacional por su cercanía a Bogotá, que se refleja en rápido crecimiento de su ciudad capital, Villavicencio; el sur por el contrario se asemeja al departamento de Guaviare con niveles precarios de desarrollo y en la presencia de grupos armados ilegales⁴⁵⁰.

En el departamento de Vichada en los cuatro municipios en que está dividido políticamente estuvo afectado por cultivos de coca. Vichada, Cumaribo, La Primavera ha estado afectados permanentemente, mientras que Rosalía, ocasionalmente. Sin embargo, el 98% de los cultivos del departamento se encuentran concentrados en Cumaribo. Por ser limítrofe con Venezuela, es un lugar estratégico para la exportación de la cocaína. El departamento de Vichada, presenta diversas rutas de comercialización y tráfico de drogas ilícitas, armas e insumos químicos para la producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína. Las FARC, desde su llegada a la región, empezaron a consolidar lo que se conoce como el “Corredor del Orinoco”, que permite la salida de narcóticos procedentes de los departamentos del Guainía, Guaviare y Vichada hacia países como Surinam, Venezuela, Brasil y Paraguay. Este corredor ha servido también para el ingreso desde el exterior de armas e insumos químicos. Otro corredor proviene de los ríos Guaviare e Inírida y algunos de sus principales afluentes para transportar la droga a los departamentos de Arauca y Vichada y desde allí sacan sus cargamentos hacia Brasil, Venezuela y el Caribe⁴⁵¹.

El departamento de Arauca está compuesto por siete municipios: de estos los municipios de Arauquita, Tame, Fortul y Saravena se presentaron cultivos de coca. El tráfico de drogas se realiza por la frontera con Venezuela así como actividades económicas ilegales asociadas como contrabando de gasolina y tráfico de armas y de personas. En los últimos

⁴⁵⁰ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Transformación socioeconómica y biofísica asociadas con cultivos ilícitos en la región sur del Meta y Guaviare 1990-2009. Bogotá.

⁴⁵¹ *Ibidem*.

años del periodo tuvo una reducción significativa en el cultivo y tráfico por la presencia estatal, pero continua siendo una zona estratégica para la exportación de la droga.⁴⁵²

En 10 de los 13 municipios del departamento de Putumayo se cultiva coca. Los municipios con mayor área afectada por cultivos de coca en el departamento en toda la serie histórica fueron Orito, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Leguísimo, San Miguel y Valle del Guamuez. En Caquetá se cultiva en 15 de sus 16 municipios, es decir a excepción del municipio de Florencia, la capital del departamento. Sin embargo, en promedio durante el periodo en estudio el 65% del área sembrada en el departamento se concentró en tres municipios: Cartagena del Chairá, San Vicente del Caguán y Solano.

La producción de Putumayo y Caquetá se dirige por vía terrestre hacia el departamento de Huila. Sin embargo, las vías fluviales juegan un rol central como rutas del narcotráfico en Caquetá y Putumayo. Según información de prensa, el Bloque Sur de las FARC, en su fase de expansión territorial, creó un corredor de movilidad que unió el occidente del país con Caquetá y el suroriente de Cauca con la costa de Nariño, lo que les facilitó la llegada a los puertos del Pacífico, que es por donde aún hoy se abastecen de víveres, sacan droga, compran armas y dotan a sus frentes⁴⁵³.

Guainía, Vaupés y Amazonas, son departamentos de baja producción de coca. Sin embargo, son importantes corredores de tráfico de armas, estupefacientes y contrabando de combustibles debido a que son fronterizos con Venezuela y Brasil. En el Vaupés, los cultivos se presentan en el Occidente.

En la región Pacífico, se produce la hoja de coca en los departamentos de Cauca, Nariño, Chocó y el Valle del Cauca. Los cultivos de coca en Nariño cobran importancia en 2002, cuando estos disminuyeron en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Guaviare y Meta por efecto de las fumigaciones y operaciones militares en el marco del Plan Colombia y el Plan Patriota. Además de los cultivos se trasladaron también los laboratorios hacia este departamento. En el año 2006 se encontraron cultivos de coca en 21 de los 64 municipios

⁴⁵² Fundación Ideas para la Paz et. al (2014). Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario.

⁴⁵³ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Caracterización Regional Caquetá de la problemática asociada a las drogas ilícitas. Bogotá.

de esta entidad territorial⁴⁵⁴. Su relieve va desde las tierras más altas de Colombia hasta las costas sobre el Océano Pacífico y se encuentra ubicado en la frontera con Ecuador. Estas condiciones de su geografía ofrecen ventajas para el establecimiento de cultivos y el tráfico de drogas y al contrabando de precursores ilícitos en el departamento⁴⁵⁵.

Al igual que el departamento de Nariño, el departamento de Cauca tiene una extensa costa marítima, serranías y una economía rural, aunque el cultivo de coca ha permanecido en niveles relativamente bajos, en los últimos años del periodo ha tenido un crecimiento significativo, en razón de la eficacia de las políticas de erradicación en otras zonas y los combates del ejército con las guerrillas. Por su parte en el departamento de Valle del Cauca siempre ha registrado un área inferior a las 200 hectáreas de cultivos de coca⁴⁵⁶. Por tener el Puerto de Buenaventura, es un sitio estratégico para la exportación de la mercancía ilegal.

Por último Chocó, es un departamento que no presenta una tradición en la siembra de cultivos ilícitos, pero es un lugar importante en la comercialización exterior. Asociado a su posición geoestratégica varias rutas de tráfico se han reconocido por su fácil conexión con el Caribe, Centroamérica y Norteamérica, pues sus costas tienen acceso a los océanos Pacífico y el mar Caribe. Sin embargo, por la reducción de los cultivos de Caquetá y Putumayo, en el 2003 se observó un alto crecimiento de los cultivos de coca en el departamento. Naciones Unidas identificó presencia de cultivos en los municipios de Ríosucio y Carmen del Darién y al final del periodo se registraron cultivos en 27 de los 30 municipios que está dividido el departamento. Los municipios que han presentado las mayores áreas promedio de cultivo durante este periodo son Istmina, el Alto, Medio y Bajo Baudó, Nóvita y Sipí⁴⁵⁷.

Al norte del departamento de Chocó fronteriza con Panamá y el mar Caribe, llega droga proveniente de Antioquia y Córdoba. En esta zona es un punto nodal para la exportación de drogas en la ruta del Golfo de Urabá por el municipio de Unguía y en la zona costera,

⁴⁵⁴ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2007). Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2006, op.cit.

⁴⁵⁵ Ibídem.

⁴⁵⁶ Ibídem.

⁴⁵⁷ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Chocó. pág. 34.

en los municipios de Juradó y Bahía Solano. La zona norte del departamento no es productora y las incautaciones realizadas por las autoridades indican que en efecto, se trata de una de las zonas de mayor flujo de drogas. Los puntos anteriores son utilizados también para el ingreso de armas⁴⁵⁸.

Las zonas centro y sur del departamento, constituyen también zona de tráfico de drogas para la producción de la zona sur de Antioquia y para los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca. En el caso del Valle del Cauca, la ruta más importante es la del Cañón del río Garrapatas, que conecta con Sipí y encuentra salida al Pacífico. También, se ha identificado una ruta que viene desde Cartago e ingresa a Chocó por San José del Palmar, pasando a Nóvita. Los ríos Baudó y San Juan también son rutas del tráfico de drogas seguras para la acción de las autoridades⁴⁵⁹.

En la región Andina los cultivos han estado concentrados en los departamentos de Norte de Santander, Santander y Antioquia. El departamento de Caldas, el principal productor de café en el país, entre el 2003 y el 2005 presentaron pequeñas cantidades de hectáreas cultivadas y luego fueron erradicadas⁴⁶⁰.

En el Norte de Santander la zona productora de coca se encuentra en la región conocida como Catatumbo, ubicada en la frontera con Venezuela. Está conformada por once municipios: Tibú, El Tarra, Sardinata, El Carmen, Convención y Teorama, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña y Bucarásica. Al final de la década del noventa, el departamento de Norte de Santander fue uno de los centros más importantes de cultivo de coca en el país y representó en 1999 el 10% del total. Entre 2002 y 2004, se redujo al 3% del total registrado en 1999. Desde el Catatumbo sacan droga hacia la Costa Atlántica, especialmente por el Puerto de Santa Marta. También lo hacen por la frontera, pasando por Maracaibo y utilizando el golfo de Venezuela y los puertos de Coro y Cumaná⁴⁶¹.

Desde el punto de vista geoestratégico, el departamento de Santander, es importante al ser parte de un corredor que conecta la frontera de Venezuela con la zona de Urabá. De

⁴⁵⁸ Ibídem., pág. 71.

⁴⁵⁹ Ibídem., pág. 72.

⁴⁶⁰ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2007), op.cit.

⁴⁶¹ Ibídem.

los 87 municipios que conforman Santander, 26 se han visto afectados por cultivos de coca en algún momento. La densidad de cultivos de coca se concentra en los municipios de Bolívar, Sucre y Cimitarra, los cuales concentran el 76% del área sembrada el departamento. La producción cocalera departamental es comercializada por la vía del Medio Magdalena, partiendo de los municipios productores en el sur del departamento, por las diferentes rutas hacia Puerto Parra, Barrancabermeja y Puerto Wilches-Antioquia⁴⁶².

En Antioquia, la Oficina contra las Drogas y el Delito de las Naciones Unidas encontró que 50 de los 125 municipios que conforman el departamento han estado afectados con cultivos de coca. El 45 % de los cultivos se concentra en los municipios de Cáceres, El Bagre y Tarazá en el bajo río Cauca⁴⁶³. Las rutas del narcotráfico conectan con el norte de Chocó y la región de Urabá que da acceso a la frontera con Panamá y el mar Caribe, y por el golfo de Morrosquillo ubicado entre los departamentos de Sucre y Córdoba.

En la región Caribe, se siembra en los departamentos de Bolívar, Magdalena, La Guajira y Córdoba. En 15 de los 45 municipios del departamento de Bolívar, se han encontrado cultivos de coca. La mayor concentración de estos cultivos se ubica en el sur del departamento, especialmente en los municipios de San Pablo, Simití y Cantagallo. La producción ha permanecido relativamente estable y representan entre el 4% y el 8% del total del país entre 1999 y 2005⁴⁶⁴. El corredor para la comercialización de la cocaína que se procesa en el sur de Bolívar sigue el recorrido por la ruta de Montes de María hasta el Golfo de Morrosquillo donde se exporta la mercancía.

En Córdoba los cultivos se presentan en los municipios de Montelíbano (subregión del Nudo de Paramillo), Puerto Libertador, Tierra Alta y Valencia. Lo producido se traslada por los corredores Paramillo-Urabá antioqueño; Ayapel- sur de Bolívar -La Apartada hacia el Urabá chocoano y antioqueño; entre San Andrés de Sotavento, Chinú y los Montes de María, así como entre el Alto San Jorge y el Alto Sinú (donde se ubican

⁴⁶² Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Santander. Bogotá.

⁴⁶³ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2012). Cultivos de coca estadísticas municipales. Bogotá.

⁴⁶⁴ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.

Valencia, Tierralta, Puerto Libertador y Montelíbano) y las zonas costeras (especialmente Canalete, los Córdoba y la zona rural de Montería)⁴⁶⁵.

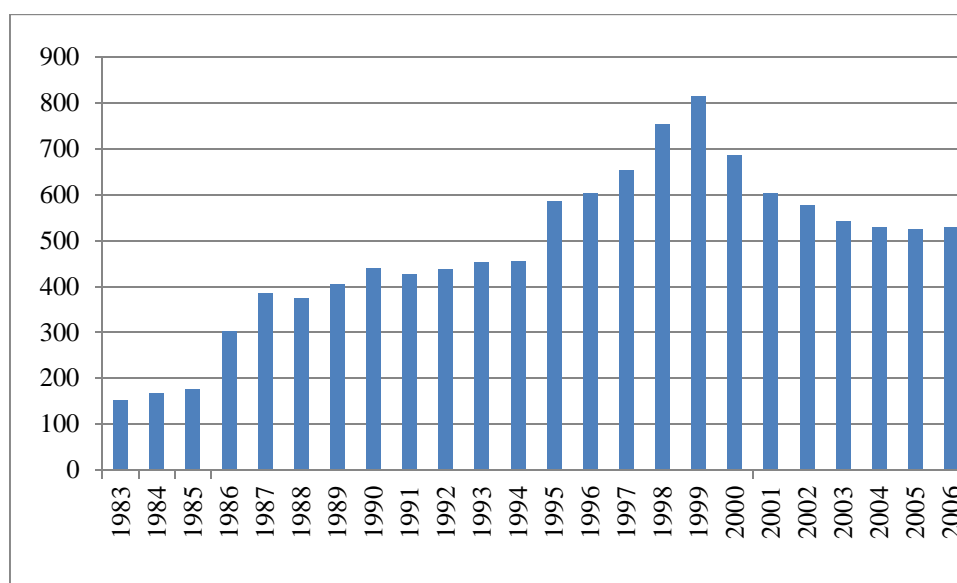
En los departamentos de La Guajira y Magdalena se presentan cultivos en la Sierra Nevada de Santa Marta, aunque no es un foco en extensión de cultivos de coca, es un área importante para actividades de narcotráfico, en especial para embarcar drogas hacia las Islas del Caribe y los Estados Unidos de América. La oficina de lucha contra las drogas y el delito de las Naciones Unidas encontraron cultivos en los municipios de Dibuya (La Guajira), Aracataca, Ciénaga y Santa Marta (Magdalena)⁴⁶⁶.

Además de la cocaína, los grupos armados ilegales durante el periodo en estudio se financiaron con las actividades asociadas a la explotación del petróleo, y al igual que los narcóticos, crecieron significativamente a mediados de los años noventa. Como se observa en el Gráfico 13, a mediados de los ochenta se registra un incremento significativo de la producción del combustible con la entrada en operación del yacimiento de Caño Limón en Arauca y posteriormente, a mediados de los noventa se da un nuevo impulso hacia la tendencia de crecimiento gracias al inicio de la explotación del campo de Cusiana y Cupiagua, en el departamento de Casanare, hasta llegar a su máxima producción al finalizar el siglo.

⁴⁶⁵ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Atlas de caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Córdoba. Bogotá.

⁴⁶⁶ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2011). Estadísticas municipales de cultivos de coca. Bogotá.

Gráfico 13. Producción de petróleo en MBls



Fuente: Ecopetrol S.A. - Vicepresidencia de Producción

La producción petrolífera se encuentra ubicada en los departamentos de Casanare, que es el mayor productor con cerca del 50% de la producción total; Arauca con el 15% del total; los departamentos del Meta y Santander producen el 10% cada uno de ellos; y Santander y Tolima representan cada uno el 3% del total⁴⁶⁷.

Al contrario de los cultivos de coca, son unos cuantos municipios petroleros. En el Meta son los municipios de Puerto Gaitán, Castilla La Nueva y Acacias; en Casanare se extrae petróleo en Aguazul, Tauramena, Maní y Orocué; en Arauca, Arauca y Arauquita, y en Huila se explota en Gigante y Tesalia. En estos municipios los grupos armados ilegales extorsionaron a las empresas petrolíferas, y obtuvieron además dineros de las regalías a que tienen derecho los municipios donde se encuentran los yacimientos.

Los grupos armados ilegales también incursionaban en los municipios por donde pasaban los oleoductos del crudo y el combustible refinado por dos razones: una, para controlar las administraciones municipales y captar recursos de las regalías a que tienen derecho estas entidades territoriales por ser municipios transportadores, y dos, para robar el combustible a lo largo del oleoducto, para luego suministrarlo como insumo en el procesamiento de la coca. En algunos casos el interés del grupo armado ilegal no era la

⁴⁶⁷ Leal, G. (2004). Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta. Julio.

gestión directa del hurto del combustible sino el control de la zona para luego cobrar cuotas a delincuentes comunes. De manera reciente, los grupos armados ilegales se han involucrado en la gestión de refinerías artesanales para el procesamiento del crudo que roban a las empresas con el objetivo de suministrarlo como insumo para la extracción de base de coca. La coincidencia espacial de los oleoductos del crudo y las plantaciones de coca hacen del robo del combustible, una actividad muy lucrativa y segura pues así evitan la compra y el transporte del combustible⁴⁶⁸.

Por su parte, las explotaciones de carbón se ubican en el 90% en los departamentos de La Guajira (municipios de Albania, Barrancas y Hato Nuevo) y Cesar (municipios de Chiriguaná, Agustín Codazzi, Becerril, El Paso, la Jagua de Ibirico), y el resto de la producción se distribuye entre los departamentos de Boyacá, Norte de Santander y Cundinamarca⁴⁶⁹. En estos lugares los ingresos que obtienen los grupos armados ilegales provienen de la extorsión a las empresas productoras, y de los recursos de las regalías que el gobierno nacional les transfiere a los municipios.

Los grupos armados ilegales, diversifican sus ingresos con la explotación del oro. Por el alza de los precios internacionales desde el año 2002, este mineral ha recobrado un especial interés en las finanzas de la guerra. Obtienen ingresos de esta actividad ya sea cobrando impuestos a los mineros artesanales, y/o como productor directo. Además de los precios, el atractivo del oro radica en que este producto no es ilegal y se presta para sobre registrar las ventas con el fin de blanquear dineros derivados del narcotráfico⁴⁷⁰. Según estadísticas de Ministerio de Minas, el oro se produce aproximadamente en 200 municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Huila, Nariño, Putumayo, Vichada, Santander, Tolima y Valle del Cauca.

Adicionalmente, en los últimos años del periodo tuvo (y aún tiene) un gran auge la explotación minera del coltán. Este mineral se utiliza en la fabricación de componentes de teléfonos celulares y computadoras; por su alto precio los grupos armados ilegales disputan el control de las zonas productoras que se encuentran especialmente en los

⁴⁶⁸ Massé, F., & Camargo, J., (2012). Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia. V Informe. Bogotá: Ideas para la Paz.

⁴⁶⁹ Sistema de Información Minero Colombiano-SIMCO-. En: <http://www.simco.gov.co/simco/Estadísticas/Producción/tabid/121/Default.aspx>;

⁴⁷⁰ Massé, & Camargo, op.cit.

departamentos de Vichada, Guainía y Vaupés, y que posteriormente exportan de manera ilegal a Brasil y Venezuela⁴⁷¹.

En el Mapa 12 se observa la ubicación geográfica de las actividades económicas que los grupos armados ilegales utilizan para la obtención de recursos financieros. Algunos departamentos presentan en su territorio los tres recursos naturales donde los grupos armados extraen recursos. Uno de estos departamentos es Arauca, que tiene al mismo tiempo, cultivos de coca, producción de oro y petróleo, además tiene una ubicación geográfica privilegiada por ser fronterizo con Venezuela. También Meta en su territorio, tiene: petróleo coca y oro. Son además departamentos importantes para las economías de guerra de los grupos armados ilegales: Córdoba, Antioquia y Bolívar, los cuales tienen en sus territorios, coca, oro, y pasan oleoductos por su jurisdicción. Esto explica la intensa violencia en estos territorios.

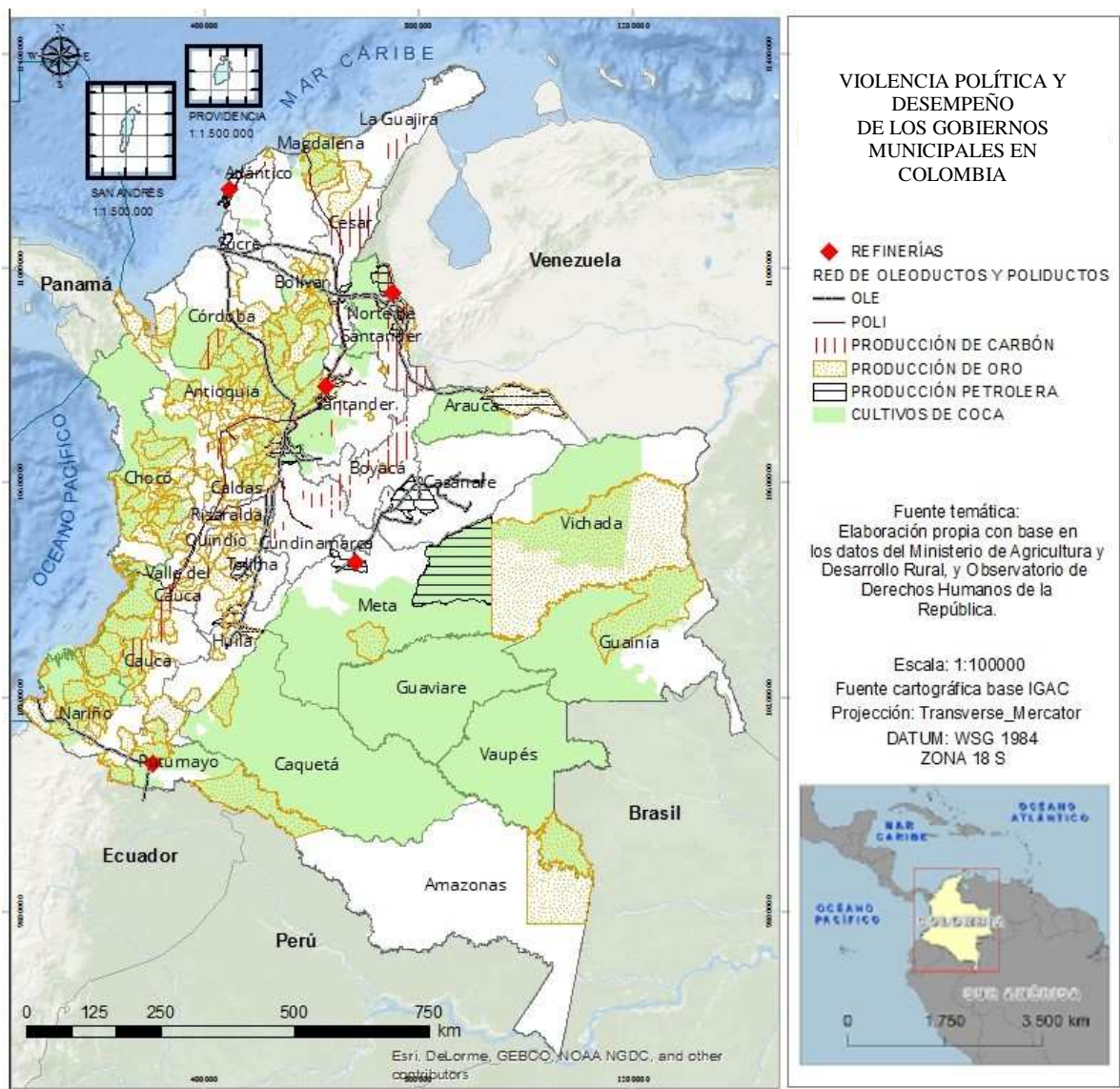
Chocó también es un departamento atractivo para los grupos armados ilegales, pues posee coca, oro, y es una zona fronteriza con Panamá y está ubicado en el Océano Pacífico, lo cual facilita el comercio de los narcóticos. También representan ventajas para la instalación de los grupos armados ilegales, los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño son importantes para la exportación de coca y el tráfico de armas, por estar en el océano Pacífico, además cuentan con oro y coca. Putumayo, productora de coca y oro es fronteriza con el Ecuador, además pasa por su territorio un oleoducto. Vichada y Guainía poseen coca y oro y tienen salida a Venezuela por el Río Orinoco. Santander posee oro, coca, petróleo y oleoductos. El departamento de Norte de Santander posee oro, cultivos de coca, carbón y reservas de petróleo, además tiene una posición geográfica privilegiada por ser fronteriza con Venezuela, y finalmente Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima tienen oro y pasan por sus territorios oleoductos. Huila tiene oro, petróleo y oleoductos. Municipios con más de un recurso natural, ser parte de una ruta del narcotráfico o el estar ubicado en una zona fronteriza, los hace más vulnerables a la violencia, como evidentemente se demuestra en los Mapas 12 y 13.

La riqueza de recursos naturales de estos departamentos coincide en que son los departamentos con la violencia más intensa. En el Mapa 13, ilustra en las áreas

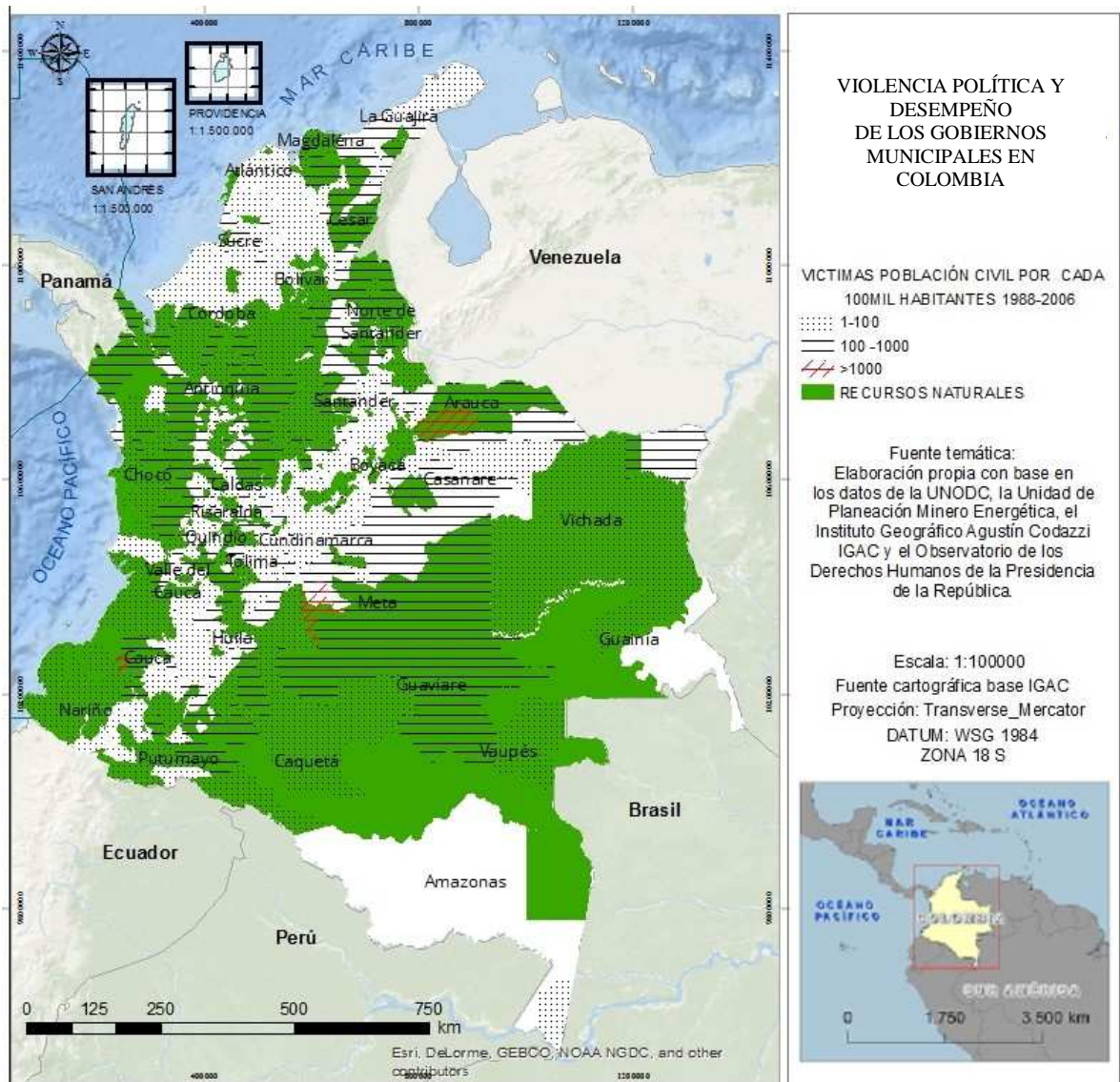
⁴⁷¹ Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas del departamento de Vichada. Bogotá.

sombreadas las territorios con recursos naturales y en rayas se encuentran los municipios afectados por la violencia sobre la población civil. Los departamentos de Boyacá y Cundinamarca poseen pequeñas cantidades de carbón, pero no representan para los grupos armados ilegales zonas de atracción para sus actividades. Estos departamentos por tener más y mejores vías, con una menor pobreza, escasos recursos naturales asociados a la guerra, y por no ser parte de rutas de narcotráfico o fronterizas, tienen muy baja incidencia de la violencia.

Mapa 12. Economías de guerra



Mapa 13. Economías de guerra y víctimas de la población civil



6. Consecuencias de la violencia política

En esta sección argumentaremos que la violencia política en el periodo en estudio produjo impactos negativos sobre tres aspectos: i) Restricción a la competición política; ii) erosión del capital social; iii) pérdida de soberanía tributaria. Distintos autores han demostrado una asociación entre la intensidad de la violencia política en los municipios y los aspectos mencionados. No es el objetivo aquí confirmar empíricamente estas relaciones, pues ya otros lo han hecho, esta sección, por tanto se centra en el análisis teórico de ellos en su actuación como canales de transmisión de la violencia política sobre el desempeño de los gobiernos municipales⁴⁷².

6.1 Restricción a la competición política

Durante el periodo en estudio, en las zonas de conflicto los actores armados influyeron en los distintos procesos de la gestión pública municipal, en la conformación, en la ejecución y en el control de los gobiernos. En los cogobiernos, como hemos denominado el arreglo entre políticos y grupos armados ilegales, se establecieron reglas de juego informales que deformaron las instituciones de la democracia. En la selección de los candidatos para cubrir los cargos de elección popular, los mecanismos para escoger empleados, proveedores y contratistas, y el control a la administración pública sufrieron serias modificaciones que deformaron los principios de competición política y selección por mérito.

Los cogobiernos que los grupos armados ilegales y los políticos conformaron en esas regiones respondieron a sus intereses estratégicos. Para las guerrillas las alianzas con los políticos afines a su plataforma ideológica, atendían a su interés de favorecer a sus bases

⁴⁷² Ver por ejemplo, para la relación entre violencia y baja calidad candidatos investigación de Arjona, A. & Chacón, M. (2013). The impact of war on the quality of local governance. In American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, August; y Ávila, F. & Velazco, J. (2012). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. *Papel Político*. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 371-421, julio-diciembre 2012. Con respecto al capital social es necesario reconocer la escasa bibliografía al respecto, por tanto se mencionan a lo largo de este texto estudios de casos concretos que mencionan componentes del capital social, así como análisis políticos de reconocidos antropólogos y sociólogos. Además en esta sección se acude a otros estudios de caso que permiten establecer los vínculos del conflicto armado con los mencionados canales de transmisión.

sociales, y de esta forma acumular capital político en territorios que consideraban claves para avanzar hacia la toma del poder nacional. Además tener la colaboración de los alcaldes y concejales les permitía la movilidad por todo el territorio municipal, información sobre la llegada del ejército o grupos armados rivales, recursos del presupuesto municipal para financiar el aparato de guerra, reinvertir recursos de lo producido en sus diferentes actividades en contratación pública, y acceso a hospitales y centros de salud para los combatientes, entre otros. La violencia jugaba un papel fundamental para obtener la lealtad de los políticos, una traición era cobrada con la muerte.

Por su parte, el interés de los paramilitares en conformar cogobiernos municipales también estaba relacionado con el de servir a una clientela, financiar la tropa y obtener inmunidad frente a los órganos del Estado. En los grupos de contrainsurgencia privada existe información sobre cómo los recursos obtenidos del narcotráfico eran legalizados a través de la contratación pública⁴⁷³. Además se conoce del interés de los paramilitares en copar los gobiernos locales para construir poder en instancias nacionales (en el Congreso) y de esta forma impulsar políticas públicas que les favorecieran especialmente en lo relacionado con el lavado de los recursos del narcotráfico e inmunidad jurídica, y en periodo final, condiciones favorables en el proceso de desmovilización de las AUC.

Los políticos estarían interesados en alianzas con grupos armados por las nuevas condiciones del entorno institucional. Como vimos anteriormente políticos tradicionales fueron poco tolerantes a una mayor competición que trajo la apertura democrática en donde nuevos partidos y movimientos políticos entraron en la escena política, primero con la ampliación de la participación política de los partidos de izquierda al crearse la Unión Patriótica y otros movimientos, y luego con la Constitución de 1991 que flexibilizó la participación política a movimientos y partidos políticos.

La mayor competición política que introdujo las reformas institucionales no solo se sobrevino como un riesgo a perder el poder sino también las mismas reformas incrementaron las ganancias de obtenerlo. El incremento de las transferencias de la nación a las entidades territoriales y el otorgamiento de las regalías provenientes de la

⁴⁷³ Véase: Romero, et. al. (2011). Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la Costa Caribe, op.cit.

explotación del petróleo y carbón a municipios y departamentos, fueron altas sumas de dinero enviados de manera automática y sin ningún tipo de condicionalidad asociada al desempeño. Frente a estos dos cambios en el entorno institucional, resultaba beneficioso para un tipo particular de políticos aceptar alianzas con grupos armados ilegales.

Un individuo racional decide si se acepta un acuerdo de este tipo mediante un ejercicio de sopesar los beneficios con los costos, éstos últimos dependen de las probabilidades y la severidad de las sanciones al ser descubierto. Para los políticos los costos están asociados a ser procesados judicialmente por las irregularidades que tendría que asumir para cumplir con los compromisos pactados con el grupo armado ilegal, con su propia clientela y con sus intereses estrictamente personales⁴⁷⁴.

El modelo paramilitar de cogobierno, como ya se mencionó ofrecía inmunidad frente a los órganos de control⁴⁷⁵. Los paramilitares contaban con redes de contactos con políticos que ya habían capturado al ofrecerles también votos y recursos para las campañas producto del capital político adquirido en sus zonas de control territorial. Así la inmunidad ante la justicia estaba garantizada con la alianza con los grupos de extrema derecha, por lo tanto los costos de las posibles sanciones eran muy bajas para los políticos.

En cuanto a los costos que debían asumir los políticos, está claro que el modelo paramilitar representaba mayores ventajas frente a los cogobiernos guerrilleros. Los insurgentes al parecer tenían un menor capital relacional en el nivel nacional⁴⁷⁶. De acuerdo con Ávila (2011) una razón lógica asociada a que estos grupos armados son por definición contra-Estado⁴⁷⁷. Además los guerrilleros sometían a los políticos a juicios revolucionarios cuando recibían quejas de la comunidad por mala gestión o comportamientos corruptos.

Otro de los costos probables que debían asumir los políticos locales ante un acuerdo con un grupo armado, era el riesgo de ser asesinado por un grupo armado rival. En un contexto

⁴⁷⁴ Una formalización de la corrupción con el modelo de elección racional se encuentra en: Rose-Ackerman, S. (1988). *Corruption: A study in political economy*. Academic Press. También en: Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. Univ of California Press.

⁴⁷⁵ Romero, et. al. (2011). *Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la Costa Caribe*, op.cit.

⁴⁷⁶ Capital relacional aquí lo entendemos como redes o relaciones con los funcionarios.

⁴⁷⁷ Ávila, A, op.cit., págs. 79-213.

de competencia por el territorio o por una posible entrada de otro grupo armado en expansión, el ser señalado como colaborador del enemigo era un escenario altamente probable. Más aún cuando la seguridad para ellos y sus familias no estaban garantizadas.

Este fragmento de una publicación de diario El Tiempo de la época, ilustra la situación en que se encontraban los alcaldes en zonas de conflicto⁴⁷⁸:

Alcaldes, sin seguro. Mientras los alcaldes de capitales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y algunas ciudades intermedias cuentan con garantías de seguridad para el desempeño de sus funciones (escortas, guardaespaldas y estudios de riesgo, entre otros), una cuarta parte de los mandatarios municipales de este país está totalmente desprotegida. Es tal el grado de peligro de su trabajo, que ni siquiera les venden un seguro de vida. Las compañías que venden pólizas contra riesgos de accidente o muerte, los tienen erradicados de sus carpetas de clientes. Actualmente, el problema afecta a 250 alcaldes elegidos por voto popular, de los 1.094 que tiene Colombia. La mayoría de ellos están en zonas rojas, donde se presentan ataques de la guerrilla y los paramilitares frecuentemente.

El riesgo de ser asesinado ante una alianza con un grupo armado ilegal tendría que compensarse con una alta retribución. En efecto, como estos grupos controlaban a poblaciones en porciones de territorios del municipio, tenían un capital político que podían favorecer al candidato que quisiera establecer un acuerdo. Los paramilitares y guerrilleros en zonas cocaleras, por ejemplo influían en las comunidades hasta el punto de imponerles por quien votar, es decir, realizaban constreñimiento al elector.

Además de una votación cautiva, los grupos armados ilegales también financiaban campañas políticas, realizaban fraude electoral y neutralizaban a los candidatos rivales mediante amenazas de muerte, secuestros, asesinatos y prohibiciones de proselitismo en sus zonas de control. En definitiva, los grupos armados ilegales les ofrecían a los candidatos aliados una segura victoria. Una vez en el cargo, adicionalmente, los paramilitares en especial, le prestaban “servicios de coerción” a los alcaldes para

⁴⁷⁸ El Tiempo, 20 de septiembre de 2001.

contrarrestar a sus opositores políticos (no solo los vinculados a las guerrillas), periodistas denunciadores de irregularidades o líderes cívicos.

La reducción de los costos de la campaña política, del control de los opositores e instituciones estatales fiscalizadoras que brindaba el actor ilegal, sería sin embargo insuficiente. Ante los altos riesgos de seguridad que afrontaba para su vida y su familia, el político tendría un fuerte incentivo para obtener mayores beneficios que en condiciones normales, por lo tanto es de esperar de éste un comportamiento depredador del presupuesto municipal.

Frente a estas nuevas reglas de juego que representaban los cogobiernos en las zonas de conflicto, se produjo una selección adversa de la participación política, es decir que a las convocatorias electorales solo acudían los peores candidatos. Solo un perfil de persona aceptaría una alianza con un grupo armado ilegal, de trasgredir las normas de la administración pública⁴⁷⁹, de involucrarse en actos de violencia como informantes⁴⁸⁰ o de construir listas para el asesinato a los que hacen control a su gestión y/o presuntos auxiliares de grupos armados rivales⁴⁸¹. Solo personas con un bajo desarrollo moral⁴⁸². Los dirigentes políticos que no accedieron a estas reglas del juego fueron asesinados, amedrentados y en todo caso expulsados de las instituciones municipales.

La selección adversa en la participación política que produjo el conflicto armado tiene efectos sobre el largo plazo. Si la política es percibida como una actividad asociada al crimen, con el tiempo será más difícil que personas competentes y honestas se interesen por los asuntos públicos, y solo participarán los peores⁴⁸³. Prueba de ello, se encuentra en

⁴⁷⁹ Ver casos de estudio en: Garay, L., & Salcedo, E., & De León, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la costa Atlántica. En: López, C., & Ávila, F. Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Debate, págs.215-266.

⁴⁸⁰ Un ejemplo al respecto ver Sala de justicia y paz tribunal superior de Medellín. Juan Guillermo Cárdenas Gómez magistrado ponente Bloque Elmer Cárdenas" Fiscalía 48 Unidad Nacional de Justicia y Paz Sentencia Primera Instancia Agosto veintisiete (27) de dos mil catorce (2014) Medellín – Antioquia. p 1149.

⁴⁸¹ En las sentencias de Justicia y Paz de los paramilitares desmovilizados se supo de los acuerdos entre candidatos a las alcaldías con estos grupos armados, que consistían en que a cambio de apoyo económico en la campaña, los candidatos colaboraban con información sobre personas de la región que consideraban tenían vínculos con las guerrillas. Ver por ejemplo en p 23, Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz Postulados: José Rubén Peña Tobón, Wilmer Morelo Castro, José Manuel Hernández Calderas. Delito: Homicidio y otros. Procedencia: Fiscalía 22 Unidad Nacional de Justicia y Paz. Decisión: Sentencia.

⁴⁸² Villoria, M. (2006). La corrupción política. Madrid: Editorial Síntesis.

⁴⁸³ Una argumentación similar se encuentra en: Villoria, M. (2006), op.cit.

el estudio de Chacón y Arjona (2013) en que se demuestra empíricamente una mayor probabilidad de encontrar candidatos con antecedentes criminales en municipios que registraron una alta intensidad de la violencia durante el periodo de recrudecimiento del conflicto armado. Similares resultados aportó el trabajo de Ávila y Velazco (2012) en las elecciones regionales del año 2011.

La dinámica del conflicto armado interno produjo entonces un fenómeno al que denominamos criminalización de la política. Es una situación generalizada de políticos involucrados en hechos relacionados con violaciones a los derechos humanos y políticos, y a las normas de la administración pública⁴⁸⁴. Esta situación fue conocida por la opinión pública por las confesiones de los paramilitares en el contexto del proceso de paz con estos grupos armados, y de estudios realizados por académicos en donde se analiza la forma de captura de las instituciones nacionales y regionales por parte de los grupos armados ilegales tanto de guerrillas como de paramilitares⁴⁸⁵. Adicionalmente, durante el periodo en estudio los medios de comunicación también registraron la alta incidencia de alcaldes y concejales involucrados con diferentes hechos criminales e ilegales.

El conflicto armado interno durante este periodo que analizamos aquí, políticos oportunistas se beneficiaron de la dinámica de la violencia. En algunos casos las maquinarias políticas existentes se consolidaron y sacaron de la competencia a facciones de grupos políticos tradicionales y a políticos emergentes derivado de la apertura democrática; y en otros, donde las élites políticas estaban en formación, apareció una nueva clase con un ethos marcado por el patrimonialismo y la codicia.

En esta dinámica del conflicto armado interno hubo ganadores y perdedores de la guerra. Los ganadores quienes supieron jugar bajo las reglas de la violencia obtuvieron un botín político que acumularon bajo este régimen. Algunos fueron procesados por su vinculación con grupos armados ilegales, pero sus grupos políticos permanecieron en las instituciones estatales, con la participación de sus familiares y allegados en las convocatorias

⁴⁸⁴ Adoptamos el término criminalización de la política, mencionado por: Le Billon, Philippe (2003). *Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts*. *Journal of International Development*, vol. 15, no 4, págs. 413-426.

⁴⁸⁵ Véase: López, C., & Ávila, F. (2010). *Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

electorales⁴⁸⁶, mecanismo por el cual evaden indirectamente la inhabilidad de ocupar cargos públicos que recibieron como sanciones de la justicia.

6.2 Erosión del Capital social

El modelo de dominio territorial tanto de guerrillas como paramilitares ya sea en situaciones de hegemonía o competencia erosionó elementos esenciales del capital social como la confianza y la densidad de las organizaciones sociales. En el tipo de guerra que se libra en Colombia, el control de la población es el objetivo central de los actores que intervienen en el conflicto armado.

Como vimos en el capítulo 3, la herramienta principal de los grupos armados para lograr la obediencia y la fidelidad de los civiles es la violencia, pues se constituye en un recurso para castigar o prevenir a los posibles disidentes. Los colaboradores de las organizaciones armadas en este contexto tienen el rol de identificar a los informantes o auxiliadores del enemigo que se encuentran inmersos dentro de la población civil. En una comunidad el vecino, el familiar o el amigo pueden ser potenciales colaboradores del grupo armado que tiene el control parcial en el territorio, o pueden ser informantes del grupo armado rival. Los forasteros más aún son objeto de sospecha. El miedo de ser señalado como colaborador de uno u otro bando está latente en esta situación.

En las zonas de conflicto armado, por tanto, la desconfianza hacia personas cercanas y extraños se constituye en un valor necesario para la sobrevivencia individual. Frente a este escenario de desconfianza generalizada se apela al aislamiento social y a la renuncia a la vida comunitaria y a la acción colectiva⁴⁸⁷. En las zonas rurales, por ejemplo, las Juntas de Acción Comunal, como han sido instrumentalizadas por las guerrillas, sus miembros corrían el riesgo de ser señalados como parte de las bases sociales de los insurgentes y convertirse en objetivo militar de los paramilitares. De hecho, buena parte de la violencia selectiva en las zonas rurales fue a causa de esta lógica, al igual que miembros activos de sindicatos y otras organizaciones cívicas en las zonas urbanas.

⁴⁸⁶ Ávila, F., & Velazco, J. (2012). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. *Papel Político*. Bogotá, Vol. 17, No. 2, Pág. 371-421, julio-diciembre.

⁴⁸⁷ Pécaut, D. (1999). El tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, volumen 35, enero-diciembre. Pág. 18.

En su estudio sobre la violencia sobre sindicalistas, Echandía (2013) encontró que los homicidios contra miembros de los sindicatos aumentaron notoriamente en escenarios donde se produjeron disputas armadas entre los grupos armados ilegales, y que las violaciones a los derechos humanos de estos colectivos sociales en su mayoría fueron perpetradas por los paramilitares cuando pretendían destruir el poder de las guerrillas y conformar un nuevo dominio sobre la población y el territorio.

El desplazamiento forzoso es otro tipo de violencia en escenarios de competencia territorial que destruyen el capital social. Poblaciones enteras les fueron arrebatadas sus propiedades en sus asentamientos tradicionales y al migrar, dejaron sus vínculos con sus vecinos y organizaciones cívicas a que pertenecieron. Las redes sociales de los desplazados pocas veces son reconstruidas o se dificulta reconstruirla en sus lugares de refugio. Diversos estudios han identificado en la población desplazada problemas sicosociales relacionados con la pérdida del sentido a la vida, falta de proyectos de vida y desarraigo, así como ausencia de relaciones de reciprocidad, cooperación y vecindad en su entorno inmediato⁴⁸⁸. Otros estudios muestran que los desplazados gradualmente construyen un nuevo tejido social, que en su condición de víctimas de la guerra luchan en comunidad por el restablecimiento de sus derechos económicos y sociales⁴⁸⁹

En términos cuantitativos las redes sociales de los desplazados, según investigación de Ibáñez y Velásquez (2008), no se redujo significativamente (12,5% en origen y 10,8% en recepción), aunque si su calidad. En sus lugares de origen los migrantes, participaban en organizaciones campesinas dedicadas a la promoción de actividades productivas, mientras que en los lugares de recepción esta participación se concentraba en organizaciones de atención a población desplazada, que por lo general poco contribuían a mejorar su capacidad productiva e ingresos. Por otra parte, la pertenencia a organizaciones campesinas en sus regiones de origen les brindaban apoyo económico y social, y el contacto con amigos y familiares les facilitaba el acceso a créditos informales, que aliviaban su situación económica en momentos de crisis⁴⁹⁰.

⁴⁸⁸ Chávez, Y., & Falla, U (2004). Realidades y falacias de la reconstrucción del tejido social en población desplazada. Revista Tabula Rasa, no 2, pág. 169.

⁴⁸⁹ Meertens, D., & Segura, N. (2000). El futuro nostálgico: desplazamiento, terror y género. Revista colombiana de Antropología, vol. 36, págs. 112-135.

⁴⁹⁰ Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL, pág.23.

Donde hubo competencia por el dominio territorial la erosión del capital social fue devastadora, pero también cuando hubo hegemonía territorial de un grupo armado irregular. Las guerrillas por ejemplo en sus zonas de control, si bien apoyaban a las juntas de acción comunal, estas organizaciones debían acogerse a las orientaciones de este grupo armado. El desacato era pagado con la muerte. Por este motivo se registraron asesinatos de líderes comunitarios los cuales se resistían al dominio guerrillero. También mediante amenazas hacían renunciar, “destituían” a los líderes cuando ejercían iniciativas autónomas. La guerrilla se proclamaba como la única organización de trabajo de masas, por tanto los obligaban a estar estrictamente cohesionados a la organización guerrillera⁴⁹¹.

A estas diferentes situaciones del conflicto armado interno, Ortega (2014: 204) identifica cuatro tipos de procesos por las que transitan las organizaciones sociales: i) cooptación; ii) estigmatización y criminalización, iii) distanciamiento y iv) debilitamiento y/o desaparición⁴⁹². La cooptación se produce cuando el grupo armado irregular afecta la autonomía de las organizaciones sociales al dirigir su apoyo hacia sus intereses político-militares. Para las guerrillas la sociedad civil organizada cumplía un papel central en sus planes de guerra. Las protestas y las reivindicaciones sociales hacia el Estado, se constituían en oportunidades para capitalizar políticamente el descontento. La instrumentalización de las guerrillas de la sociedad civil organizada, se facilitaba cuando los miembros de las organizaciones o los líderes de la movilización social simpatizaban con las guerrillas y permitían su apoyo⁴⁹³, desde la logística hasta la financiación. Cuando tal simpatía no existía, los grupos armados infiltraban la movilización y producían el mismo efecto⁴⁹⁴.

La influencia y la manipulación que hacían las guerrillas sobre las movilizaciones sociales se tornaron perjudiciales para las organizaciones pues, no solo perdieron autonomía, sino que el gobierno las aprovechó para desprestigiar y menospreciar sus motivos de protesta

⁴⁹¹ Programa del Desarrollo de las Naciones Unidas –PNUD-. (2003). Informe de desarrollo humano. El conflicto: callejón con salida. Bogotá.

⁴⁹² Ortega, P. (2014). Colaboradores, boicoteadores y riesgos: aproximación teórica al impacto del conflicto armado en la movilización social. Análisis político n° 80, Bogotá, enero-abril, págs. 191 - 209

⁴⁹³ Delgado, Á. (2006). El conflicto laboral en el Magdalena Medio. En: Archila, M., & Bolívar, I., & Delgado, Á. Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001. Colciencias: Bogotá, pág. 155.

⁴⁹⁴ Ortega, P. (2014). Op.cit., págs. 191 – 209.

y a los paramilitares les sirvió como pretexto para asesinar a sus líderes⁴⁹⁵. En este sentido se produjo un proceso de estigmatización y criminalización de las organizaciones sociales. Durante los años noventa y dos mil fueron frecuentes los despidos de trabajadores sindicalistas al ser acusados de tener vínculos con la guerrilla y procesados ante las autoridades por rebelión, así como los asesinatos y amenazas de muerte a miembros de las organizaciones sociales.

La estigmatización y criminalización de las organizaciones desencadena en distanciamiento de las bases y los ciudadanos, y el consiguiente retiro de su apoyo en las convocatorias de estas organizaciones a acciones colectivas; así como el retiro de sus miembros y la no vinculación de nuevos integrantes. Esta situación generó posteriormente la desaparición o el debilitamiento de las organizaciones sociales. Mauricio Romero por ejemplo, en un estudio sobre la violencia política en el Magdalena Medio en el año 2001, encontró que las asociaciones de campesinos, pescadores, maestros y jornaleros agrícolas desaparecieron o se quedaron sin líderes por renunciaciones o asesinatos⁴⁹⁶, y Delgado (2006) en su estudio sobre las organizaciones sindicales concluyó que la disputa territorial entre guerrilleros y paramilitares condujo prácticamente a la desaparición del trabajo sindical en esa misma región que además de las luchas laborales se solidarizaban con las poblaciones vecinas para presionar mejoras en los servicios públicos⁴⁹⁷.

Este era el ciclo de evolución de las organizaciones sociales desde cuando la guerrilla era hegemónica hasta cuando los paramilitares lucharon por el control del territorio y finalmente obtenían el dominio sobre él. La reclamación social estaba mal vista y representaban altos riesgos para la vida de los líderes y seguidores. Las escasas organizaciones sociales que lograban sobrevivir, sin embargo, sufrían un nuevo ciclo de cooptación y manipulación bajo el régimen paramilitar. En una entrevista de la Revista Semana, el jefe de las autodefensas Unidas de Colombia (AUC) Carlos Castaño manifestaba sin escrúpulos el rol funcional de las Juntas de Acción Comunal para los objetivos políticos de este grupo armado ilegal: “Sin la política no se puede consolidar

⁴⁹⁵ González, F. (2006). Conflicto armado, movilización social y construcción de región en el Magdalena Medio. En: Archila, M., & Bolívar, I., & Delgado, Á. (2006). Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001. Colciencias: Bogotá. Pág. 552.

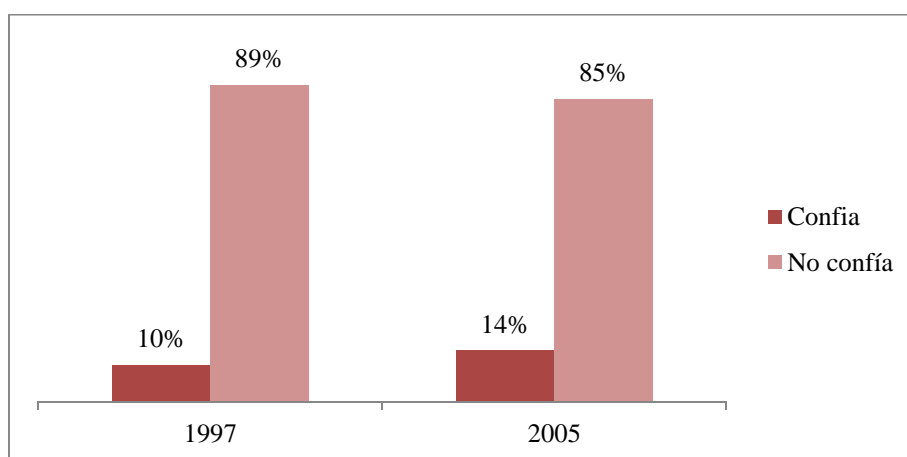
⁴⁹⁶ Romero, M. (2001). El conflicto armado y las condiciones socio-políticas del Magdalena Medio. Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Bogotá.

⁴⁹⁷ Delgado, Á, op.cit., pág. 155.

ningún territorio ni cerrar la puerta a la guerrilla... En mi zona tenemos 160 acciones comunales controladas cuyos integrantes votarían por el candidato que señaláramos. Sería una irresponsabilidad nuestra no orientarlos o decirles cuál es el menos corrupto, el que sirve”⁴⁹⁸. Las organizaciones sociales para los grupos armados de contrainsurgencia solo representaban votos. Según ellos, eran los únicos habilitados para decidir por cual candidato votar, en realidad utilizaban el poder de las armas para coaccionar la votación por el candidato preferido integrante de la coalición contrainsurgente del municipio, como ya vimos.

Por lo anterior, podemos afirmar que el conflicto armado interno en Colombia para el periodo de análisis de esta investigación produjo una erosión del capital social. Aunque no es posible contrastar las diferencias entre municipios con menor o mayor violencia, u observar empíricamente a través de la comparación del capital social antes y después de la violencia, es útil analizar, sin embargo, la Encuesta Mundial de Valores que registra dos años de observación que cae dentro del rango del periodo en estudio, para así tener una idea del estado de los componentes del capital social, al menos en el nivel nacional. Pues bien, como se observa en el Gráfico 14, se registra alta la desconfianza generalizada para los dos años en que se tomó la muestra de la encuesta: en 1997 el 89% de los encuestados respondieron que no confía en extraños, y el 85% para el año 2005.

Gráfico 14. Confianza interpersonal

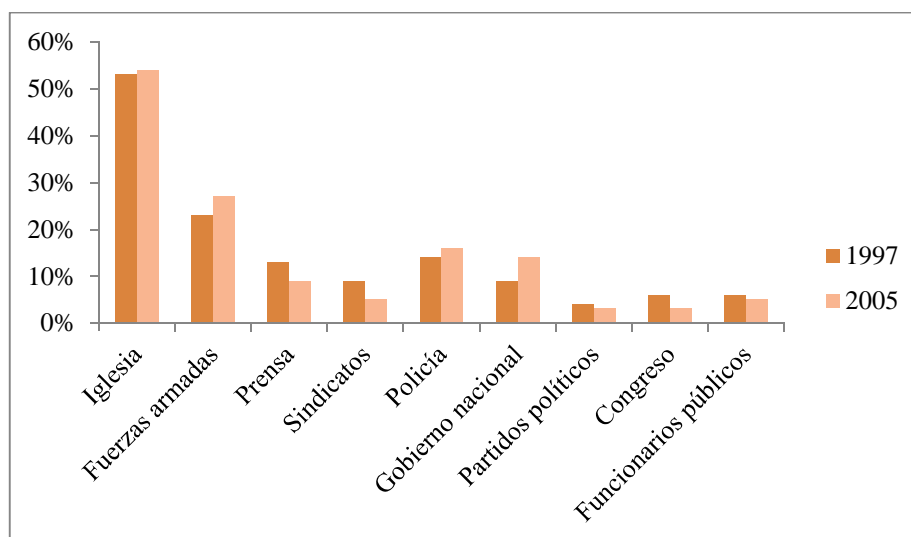


Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Mundial de Valores.

⁴⁹⁸ Revista Cambio 16 no. 237, 29 de diciembre de 1997.

La confianza en las instituciones según se observa en el Gráfico 15 es ínfima, a excepción de la iglesia. La desconfianza en las instituciones como la prensa, sindicatos, partidos políticos, el congreso y en los funcionarios públicos empeora en el 2005 frente al año 1997, y mejora para la iglesia, fuerzas armadas, policía y gobierno nacional.

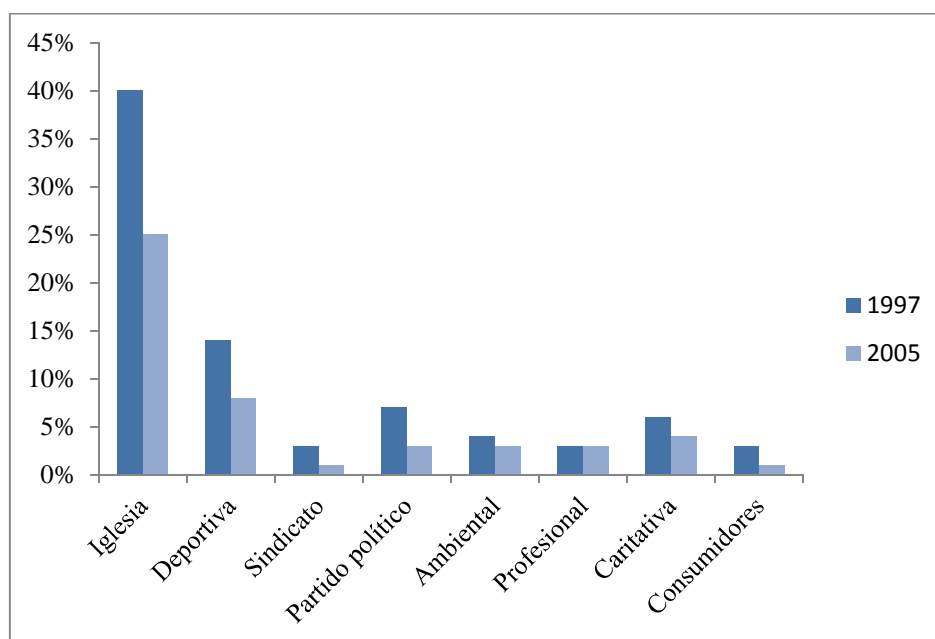
Gráfico 15. Confianza en las instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Mundial de Valores.

Por otro lado, la propensión de los ciudadanos a involucrarse en organizaciones sociales, en Colombia es sorprendentemente baja. La iglesia es la única institución en que los colombianos fijan su interés en involucrarse como miembro activo. Como se observa en el Gráfico 16 la membresía activa a las organizaciones sociales se redujo con respecto a 1997, lo que indica la gran apatía de los ciudadanos para participar en actividades cívicas y solidarias.

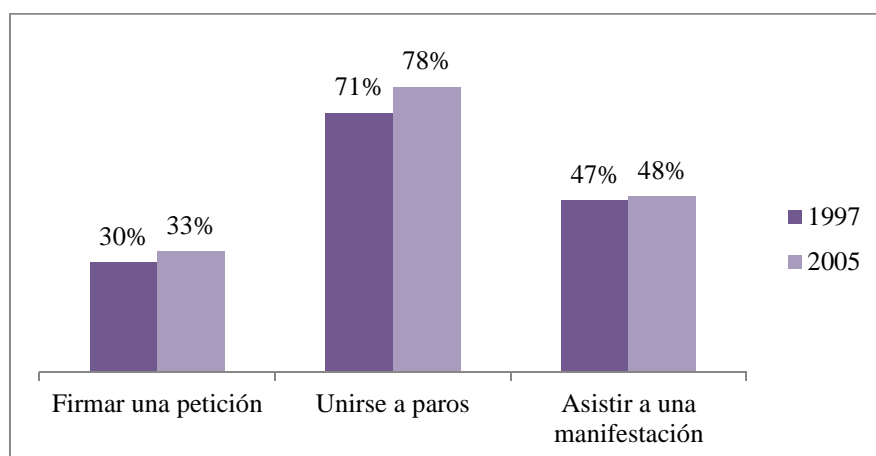
Gráfico 16. Membresía a organizaciones sociales



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Mundial de Valores.

No es menos preocupante la disposición de los ciudadanos para participar en movilizaciones sociales. Si bien la mayoría de los ciudadanos estarían dispuestos a firmar una petición, no es así en paros y en manifestaciones. Como se observa en el Gráfico 17 la falta de interés en la acción colectiva es cada vez mayor al comparar entre los años de 1997 y 2005.

Gráfico 17. Disposición para participar en movilizaciones sociales (Nunca lo haría)



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta Mundial de Valores.

Los datos que presenta la Encuesta Mundial de Valores nos llevaría a confirmar que es muy probable que el conflicto armado interno produjera un efecto negativo sobre las actitudes de los ciudadanos, aunque puede que otros factores como la inseguridad urbana (delincuencia común) también podría estar afectando estos resultados. La desconfianza interpersonal e institucional, la baja tasa de membresía a las asociaciones voluntarias y la baja disposición a participar en actividades de acción colectiva, es probable que sea consecuencia del terror que generó la disputa armada entre los grupos armados ilegales. Sin embargo, si se hiciera una encuesta por municipios, es probable que se registraran resultados distintos por la exposición diferenciada a la violencia política entre entidades territoriales.

6.3 Pérdida de soberanía impositiva

En el esquema de dominio territorial de paramilitares y guerrillas, la extracción de recursos a la población civil fue un aspecto fundamental, pues además de ser importante para la financiación de la guerra, fue central especialmente para los insurgentes en sus pretensiones de obtener el reconocimiento de beligerancia ante otros Estados.

Como se dijo en las secciones anteriores los grupos irregulares recaudaron recursos para la guerra no solo derivado de exacciones a la población civil sino también de los recursos presupuestales de los gobiernos municipales. Fueron especialmente importantes los dineros que captaron de las regalías de los municipios petroleros, carboníferos, auríferos y mineros, así como otras fuentes que provienen de las transferencias de la nación y de lo que los municipios recaudaban de sus impuestos⁴⁹⁹. Sin embargo, esta última fuente se redujo considerablemente con la presencia de los grupos armados ilegales⁵⁰⁰.

En el espectro municipal existe una gran variedad de estructuras económicas, unas sustentadas en economías ilegales como cultivos ilícitos y el narcotráfico, minería y otras actividades comerciales y agropecuarias. Por obvias razones, las actividades ilegales no son objeto de recaudo por parte del gobierno municipal, pero las legales estaban también sujetas a contribuciones a los grupos armados irregulares. Esta situación afectó el nivel

⁴⁹⁹ Véase: Sánchez, F., & Chacón, M., op.cit.

⁵⁰⁰ Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *Revista de Economía del Rosario*, 8(1).

de recaudo de impuestos e inhibió la modernización de los sistemas tributarios municipales.

Está demostrado que cuando la capacidad extractiva del Estado es baja, también lo es la administración en términos de calidad de la burocracia y procesos administrativos. Por otra parte, la presencia de los grupos armados ilegales reduce la eficiencia en la administración de impuestos, pues el control a la evasión fiscal y la construcción de bases imponibles se dificultan por la falta de garantías de seguridad a los funcionarios públicos⁵⁰¹.

Otras implicaciones más allá de las financieras y administrativas directas, son de consideración cuando los grupos irregulares suplantando las atribuciones recaudatorias de los municipios. Se ha demostrado que la rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobernantes están estrechamente relacionadas con la recaudación de impuestos⁵⁰². Al desestimar el recaudo de la alcaldía, los grupos armados ilegales no solo restaron recursos a la hacienda municipal, sino también esta situación desmotivó el control ciudadano al gobierno local. Por lo tanto, por esta vía de nuevo se reforzó la falta de incentivos de los gobernantes municipales para vincular personal administrativo competente e invertir en tecnología para el recaudo de impuestos y en general para producir bienes públicos.

Sin embargo es necesario reconocer la existencia de ciertos problemas estructurales que son causas de la baja capacidad extractiva, pero que al mismo tiempo interactúan con la presencia de los grupos armados irregulares. El pobre recaudo de impuestos de una porción importante de municipios se asocia a sus débiles bases económicas como la agricultura de subsistencia, contrabando, actividades informales y no menos importante las actividades del cultivo, procesamiento y comercialización de la cocaína. Por obvias razones, en estos territorios, los grupos armados irregulares tienen mayores ventajas para extraer recursos a la población, a cambio ofrecen seguridad, median en los conflictos,

⁵⁰¹ Ndikumana, L. (2001). Fiscal policy, conflict, and reconstruction in Burundi and Rwanda. WIDER Discussion Papers//World Institute for Development Economics (UNU-WIDER).

⁵⁰² Brautigam, D., & Fjeldstad, O., & Moore, M. (ed.). (2008). Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent. Cambridge University Press.

regulan los mercados y establecen las reglas del juego para la entrada y salida de agentes⁵⁰³.

Adicionalmente, problemas estructurales como la baja tasa de registro de la propiedad y la desactualización del catastro se constituye en un importante obstáculo para el desarrollo de sistemas tributarios en los municipios. Esta situación se presenta por dos razones: los pequeños productores de escasos recursos no tienen la posibilidad de acceder a un título o registrar la propiedad por su alto costo; y por otro lado la información catastral no es completa ni actualizada, y no existe una articulación de la información entre el registro de propiedad y el catastro, lo que en facilita la venta del predio varias veces⁵⁰⁴. Esto genera una gran inseguridad en los derechos de propiedad de la tierra y serias dificultades para identificar al sujeto imponible. Los municipios no son los responsables de producir esta información, sino las oficinas de instrumentos públicos que son entidades privadas reguladas por el Estado, para el caso del registro de la propiedad; y la información catastral es de la competencia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que es un departamento administrativo del orden nacional. De esta información depende la construcción de las bases imponibles del impuesto predial, que es uno más importantes tributos del orden municipal.

Además, el conflicto armado ha contribuido a la desactualización catastral por la falta de garantías para la seguridad para los funcionarios encargados de estos estudios. Grupos armados ilegales que dominaban el territorio, en cambio, tenían la información necesaria para realizar cobros que derivan de la propiedad. Por ejemplo, en la Sierra Nevada de Santa Marta, en el Corregimiento de Guachaca donde el grupo paramilitar de Hernán Giraldo hacía presencia, impuso un sistema informal de registro catastral en el que tenían identificado a los propietarios e inventariado los predios ubicados en este sector. Los

⁵⁰³ Véase: Straub, S (2005). Informal sector: the credit market channel. *Journal of Development Economics*, 2005, vol. 78, no 2, p. 299-321; y De Sousa, R., & Ferreira, I (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro (Drug Trafficking and the Underground Economy: Networks of Organized Crime in Rio de Janeiro). *Revista Mexicana de Sociología*, págs. 141-192. También: Kugler, M., & Verdier, T., & Zenou, Y. (2005). Organized crime, corruption and punishment. *Journal of Public Economics*, vol. 89, no 9, págs. 1639-1663.

⁵⁰⁴ Bernal, F., & Montaña, E. (1998). Poder y crisis institucional en el campo colombiano. Bogotá: IICA, pág. 82.

dueños de las tierras que desearan vender debían solicitarle autorización, de lo contrario eran declarados objetivo militar⁵⁰⁵.

Otro problema estructural que explica el bajo recaudo son los productos de exportación que están exentos del pago de impuestos. Es el caso de los cultivos de banano y palma africana. Al contrario de la coca y la cocaína, son productos legales, y por lo tanto, están potencialmente sujetos a imposición por parte de los gobiernos del orden subnacional y nacional. No obstante, debido a las políticas de fomento a las exportaciones, están exonerados del pago del impuesto a las ventas y de cualquier gravamen municipal o departamental⁵⁰⁶. Estos cultivos fueron especialmente importantes en regiones con una alta intensidad de la violencia como en el Urabá antioqueño, la zona bananera de Santa Marta en el Magdalena, el departamento de Cesar y en el Pacífico.

Incentivar las exportaciones podría ser una política acertada para un país como Colombia que ha sostenido un nivel insatisfactorio de ventas al exterior con respecto a su PIB (aproximadamente el 17% durante el periodo en estudio⁵⁰⁷) empero, los instrumentos no fueron los adecuados. La exoneración de impuestos a estos productos de exportación significó en la práctica que el Estado no se construyera en esas regiones. Los recursos derivados de los impuestos habrían financiado la burocracia de servicios de justicia y seguridad, así como las carreteras necesarias para integrar estas zonas a la economía nacional y el ofrecimiento de otros bienes públicos locales. Cada uno de estos productos de exportación representa aproximadamente en promedio entre 4% y 6% del PIB agropecuario⁵⁰⁸, nada despreciable para extraer de allí impuestos y producir bienes públicos.

Además el hecho de estructurar una tributación estatal nacional y subnacional en estas regiones, habría generado una demanda por representación de calidad y rendición de cuentas, y por tanto legitimidad del Estado. Al contrario, como vimos en el numeral 4.3, el crecimiento poblacional asociado a estas economías creó necesidades por bienes

⁵⁰⁵ Tribunal Superior de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrado Ponente: Eduardo Castellanos Roso. Rad. 11-001-60-00253-2007 82791 Rad. interno 12 15, José Gregorio Mangonez Lugo Rad. 11-001-60-00253-2007 82716 Rad. interno 1233 Omar Enrique Martínez Ossias. P. 582, numeral 345.

⁵⁰⁶ República De Colombia. Ministerio de Comercio Exterior. Guía para exportar en Colombia. Bogotá, 2000. Tomado de: www.comeva.com

⁵⁰⁷ Ver Bonilla, R., op.cit.

⁵⁰⁸ Boletines del DANE años 1988-2007.

públicos, que fueron aprovechados por los grupos armados ilegales para justificar las exacciones a la población civil. Al principio las guerrillas ofrecieron justicia y seguridad, pero las contribuciones dejaron de ser consentidas por la población al utilizar como medio la violencia, como por ejemplo los secuestros extorsivos; ocasionó el cambio de operador. Si el Estado hubiese entendido su papel como recaudador y productor de bienes públicos a partir de una población y de unas actividades económicas dadas como fue en este caso, no habría grupos armados irregulares usufructuando la riqueza de estas regiones. El mismo Estado produjo las oportunidades para que el dominio territorial de sus competidores prosperara.

Otros productos que son especialmente importantes para las estructuras económicas de las regiones con alta incidencia del conflicto armado interno como el oro, el carbón y el petróleo, por ser productos de exportación también están exentos de pago de impuestos departamentales y municipales, y del IVA, que es un tributo del orden nacional. Sin embargo, por ser el Estado propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (ver artículo 332 de la Constitución Política), las empresas explotadoras de estos recursos deben pagar al Estado una especie de impuesto llamado regalías. Luego la nación les distribuye una parte de esas regalías a las entidades territoriales (municipios y departamentos) donde se encuentran los yacimientos explotados y los que posean puertos marítimos y fluviales donde se transportan estos recursos. Sin embargo, los municipios no son los encargados del recaudo, por lo tanto no se deriva de allí un esfuerzo administrativo que impulse la construcción de capacidad administrativa, y además la entrega de estos recursos era automática, es decir no requería de una presentación previa de proyectos o condicionada a la demostración de un esfuerzo fiscal.

A finales de los años ochenta y noventa, cuando se decidió darle más poder y autonomía a los municipios con la descentralización política y fiscal, no se tuvo en cuenta que en gran parte de los territorios no había el monopolio de la coerción y que habían oportunidades para que esto siguiera siendo así, pues no había una capacidad mínima estatal en seguridad, justicia y vías, y tampoco se visualizó de qué manera fortalecer estos aspectos. Tampoco se establecieron políticas para fortalecer la capacidad estatal en el recaudo de impuestos tanto del orden nacional como del municipal, pues como vimos, al contrario las políticas de desarrollo económico redujeron la capacidad de recaudo de

impuestos en las regiones exportadoras, que son al mismo tiempo las más débiles en cuanto a presencia estatal.

La crisis de legitimidad del Estado, según el diagnóstico del momento indicaba la necesidad de acercar el gobierno a los ciudadanos mediante la elección popular de autoridades sub-nacionales, y favorecer la inversión social mediante el incremento de las transferencias de la nación a las entidades territoriales y la participación de los municipios y departamentos mineros, petroleros y carboníferos en las regalías. Pero se descuidó la creación de capacidad estatal en el territorio. El resultado fue, como vimos, que los grupos armados ilegales usufructuaron los recursos de las transferencias de la nación y de las regalías, y crearon fiscos paralelos, dando como resultado unas reglas de juego informales marcadas por la violencia que distorsionaron todos los procesos de los gobiernos municipales y afectaron los incentivos necesarios para desarrollar su capacidad administrativa.

Mientras el Estado mantenga un bajo esfuerzo fiscal, entendido este como el grado en que los gobiernos hacen uso de la generación potencial de ingresos proporcionada por una estructura económica dada⁵⁰⁹, siempre habrá quien aproveche tal potencial. Cuando un grupo armado ilegal ha suplantado las atribuciones fiscales del Estado, recuperarlas implica controlar el territorio y obtener el monopolio de la fuerza. Como lo plantea Elías (1986: 345) el monopolio fiscal es simultáneo al monopolio de la coerción, son dos caras de una misma moneda. Por lo tanto el bajo recaudo impositivo del Estado no solo es consecuencia sino también causa de la violencia política.

6.5 Formulación de la hipótesis central: violencia política y desempeño de los gobiernos municipales

El objetivo fundamental de esta investigación es comprobar que las diferencias en el desempeño entre los municipios colombianos dependen del legado de la violencia política producida durante el periodo 1988-2006. Como se dijo en las secciones anteriores en estos

⁵⁰⁹ Musgrave, R. (1969). Fiscal systems. Yale University Press.

años crece la violencia y se recrudece el conflicto por cuenta de la competencia por el dominio territorial entre las guerrillas y los paramilitares. Los gobiernos municipales que presentaron una intensa violencia durante el periodo en estudio enfrentaron diferentes incentivos de los municipios que no la sufrieron. Fueron varios los canales bajo las cuales la violencia política afectó la capacidad administrativa de los gobiernos municipales: la selección de los gobernantes, el capital social y los tributos.

En los municipios en conflicto la elección de los gobernantes estaba restringida por el accionar de los grupos armados ilegales, quienes escogían a sus candidatos preferidos, amedrentaban a los candidatos competidores y coaccionaban a los electores. Estas condiciones minaron el poder de los ciudadanos para controlar la gestión de sus gobernantes, desde la rendición de cuentas electoral. Los incentivos de los que ejercían los cargos de elección popular eran otros distintos a la de servir a la población en general, pues en los denominados cogobiernos se instaló el clientelismo armado que beneficiaba los intereses particulares de una pequeña porción de la sociedad.

En una situación como esta en donde los candidatos no son escogidos plenamente por la ciudadanía sino por los intereses particulares de los armados y políticos oportunistas, es de esperar que la capacidad administrativa de los gobiernos municipales sea precaria. Vincular recursos humanos con altas calidades, invertir en tecnologías para mejorar los procesos administrativos y mantener una buena salud fiscal, es en sí un bien público⁵¹⁰. Como los alcaldes no respondían a la ciudadanía, sino a una clientela no les interesaba fortalecer la gestión administrativa. Por definición en el clientelismo los criterios como selección por mérito y la transparencia son desconocidos para esta clase de operadores de la administración pública.

Las reglas de juego informales que se construyeron en los co-gobiernos atrajeron a los políticos con el más bajo desarrollo moral, y las condiciones de riesgo para la vida en un contexto de competencia por el territorio entre los grupos armados ilegales, estructuró en los gobernantes un comportamiento depredador de los recursos públicos. Por lo tanto es

⁵¹⁰ De acuerdo con Stiglitz, la capacidad administrativa del sector público, cumple con las condiciones que define un bien público: no es posible excluir a nadie de sus beneficios, y no existe rivalidad en su disfrute. Ver Stiglitz, J. (2003). La economía del sector público. Antoni Bosch Editor, pág. 20.

de esperar un manejo irresponsable de las finanzas públicas municipales que corroboraremos en la parte III.

Otro canal mediante el cual el conflicto armado interno durante el periodo en estudio afectó a los gobiernos municipales, fue la erosión del capital social. En este contexto de guerra, los alcaldes prácticamente no tuvieron retroalimentación de la sociedad civil organizada para mejorar su gestión, ni mucho menos incentivos para fortalecer administrativamente la institucionalidad pública municipal. Como no eran elegidos por mérito ni su gestión era objeto de control, sus intereses privados primaban sobre el interés público. Al no tener la presión de la sociedad civil para mejorar su gestión no tuvieron el incentivo para invertir en capacidad administrativa.

El dominio territorial de los grupos armados ilegales también afectó la tributación municipal, y por este canal los incentivos fueron adversos a la inversión en capacidad administrativa. Al mantener una recaudación baja por cuenta de la suplantación de las competencias recaudatorias de los grupos armados, los gobiernos municipales no tuvieron motivaciones para vincular personal de calidad ni invertir en tecnologías y procesos administrativos modernos. Si el gobierno estuviese sustentado en un contrato fiscal, los ciudadanos harían el control y de nuevo por esta vía los alcaldes tendrían interés en invertir en capacidad administrativa para cumplir con las demandas de la población.

Terminado el ciclo de recrudecimiento de la violencia por la competencia por el territorio entre guerrilleros y paramilitares, los municipios afectados tuvieron una baja capacidad administrativa o pocos avances frente a sus pares en que el conflicto armado no les afectó. Las restricciones a la competición política y la carencia de control de los gobernantes, no fueron los incentivos correctos para generar la presión por una mejor capacidad administrativa. En cambio aquellos municipios que no presentaron violencia sobre la población civil y dirigentes políticos, los procesos de elección no sufrieron las distorsiones de sus pares en donde el conflicto armado fue importante y las organizaciones sociales pervivieron y fueron sostenidas para establecer un adecuado control y colaboración con el gobierno local, condiciones propicias para construir una alta capacidad administrativa⁵¹¹.

⁵¹¹ Sobre este argumento véase: Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World Development*, 25(7), 1029-1043.

Como se ha dicho a lo largo de este texto, el control de la población fue central para los actores involucrados, dando como resultado una deriva hacia la conformación de sistemas de gobierno autoritarios y patrimonialistas, en donde los ciudadanos no pudieron ejercer plenamente sus derechos políticos. Las consecuencias de ello permanecen en el tiempo. El capital social destruido y una clase política formada por un ethos mafioso y patrimonialista es una herencia que marca una impronta sobre el desempeño futuro de los gobiernos municipales.

**PARTE III. COMPROBANDO LA HIPÓTESIS DEL DESEMPEÑO
MUNICIPAL**

7. Desempeño municipal

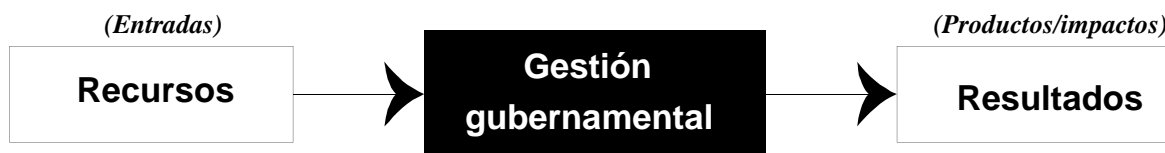
La descentralización política, administrativa y fiscal que se implementó gradualmente desde los años ochenta del siglo XX en Colombia, fortaleció al municipio como la unidad político-administrativa básica. En el marco de su autonomía, se espera que los gobiernos municipales, ofrezcan bienes y servicios en las mejores condiciones de tal forma que no existan diferencias significativas en cobertura y calidad entre jurisdicciones. Sin embargo, la mayoría de estos bienes y servicios tienen una responsabilidad compartida con otros niveles de gobierno, por lo tanto al evaluar el desempeño de los municipios por la producción de estos bienes y servicios se incurre en un error de atribución.

En este capítulo se discuten las dificultades para la evaluación del desempeño de los gobiernos municipales, al mismo tiempo se revisan las diferentes perspectivas conceptuales disponibles en la bibliografía especializada para finalmente definir la opción conceptual y empírica para esta investigación. Además se ofrece una contextualización del marco institucional dentro del cual opera la gestión de los recursos de los gobiernos municipales. Finalmente, se comprueba la existencia de disparidades en el desempeño entre municipios.

7.1 Desempeño gubernamental

Conceptualizar el desempeño del gobierno no es una tarea sencilla, si se tiene en cuenta las diversas y contradictorias perspectivas en la bibliografía especializada provenientes tanto de las ciencias políticas como de la administración pública. Para organizar la discusión, se reconoce que el término “desempeño” o “rendimiento” lleva implícita una evaluación o un juicio de valor de las labores que le corresponde realizar al sujeto concerniente. En este caso, el gobierno tiene un conjunto de funciones y responsabilidades a cumplir. Los estudiosos de la administración pública distinguen en el proceso productivo del gobierno dos partes: las entradas o recursos y las salidas o resultados⁵¹².

⁵¹² Véase: Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). Performance management in the public sector. Routledge. págs.14-15. Ingraham, P., & Donahue, A. (2000). Dissecting the Black Box 10 Revisited: Characterizing Government Management Capacity. Governance and performance: New Perspectives. pág. 292.



Las salidas o resultados pueden desagregarse en productos e impactos, y con base en ellos es posible evaluar al gobierno. En las ciencias políticas existe una perspectiva teórica que considera quien mejor puede juzgar los resultados del gobierno es el ciudadano⁵¹³. Esta tradición corresponde a los estudios de opinión pública que investigan sobre la satisfacción de los ciudadanos con los resultados de las políticas y servicios, y la confianza que les genera el gobierno.

El concepto de desempeño asociado a la satisfacción del ciudadano ha sido utilizado por importantes académicos en todo el mundo con el objetivo de explicar las disparidades en el rendimiento entre gobiernos municipales y regionales⁵¹⁴. A pesar de su frecuente uso, muchas críticas se han recibido sobre su idoneidad, y todas ellas están vinculadas con el carácter subjetivo subyacente de la opinión pública. Investigadores sobre el tema han observado una distancia enorme entre lo que la gente percibe y el desempeño real del gobierno⁵¹⁵. Las razones de las brechas de lo percibido y lo objetivo, se registra más concretamente en las evaluaciones de servicios, entre las cuales comprenden, las diferencias de las expectativas sobre la calidad de un servicio entre jurisdicciones: los ciudadanos de una región determinada pueden ser más exigentes que otras, y por lo tanto esta situación se constituye un limitante para la comparabilidad entre jurisdicciones. Otro tipo de problemas que han identificado los investigadores tienen que ver con factores exógenos a la gestión del gobierno, que influyen sobre la percepción ciudadana y que pone en duda la fiabilidad de esta opción para evaluar el desempeño del gobierno. Entre

⁵¹³ Véase: Norris, P. (1999). Introduction: The growth of critical citizens? Critical citizens: Global support for democratic government, págs.1-27.

⁵¹⁴ Por ejemplo, para estudiar el desempeño de las municipalidades en Alemania, Cusack (1999) se basó en una encuesta de satisfacción a los ciudadanos con respecto a la burocracia local, el concejo municipal y el ejecutivo del gobierno de la ciudad. Además, Vigoda-Gadot (2007) y Rice (2001), entre otros utilizaron encuestas de satisfacción de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobiernos locales. También Mota (2008), utilizó los estudios de opinión ciudadana realizados por Centro de Investigaciones Sociales para investigar sobre el rendimiento de las Comunidades Autónomas en España.

⁵¹⁵ Véase: Kelly, J. M. (2003). Citizen Satisfaction and Administrative Performance Measures Is there Really a Link? Urban Affairs Review, 38(6), 855-866. Marvel, J. D. (2015). Public Opinion and Public Sector Performance: Are Individuals' Beliefs About Performance Evidence-Based or the Product of Anti-Public Sector Bias?. International Public Management Journal, 18(2), 209-227.

ellos están: la situación económica coyuntural⁵¹⁶, las campañas negras en los debates electorales⁵¹⁷, la ideología política, la edad, la raza, los ingresos y las características del vecindario⁵¹⁸.

Otra opción para evaluar al gobierno desde los resultados consiste en la observación de los efectos agregados de la acción gubernamental, tales como el manejo de la economía⁵¹⁹, la seguridad ciudadana y los impactos sobre el bienestar de la población. En estos casos se utilizan registros fiables y sistematizados que permiten la comparación entre gobiernos de diferentes naciones y regiones.

Con mucha frecuencia se evalúan a los gobiernos por los impactos sobre el bienestar social y el desarrollo. La comparabilidad en cuanto a temas e indicadores se facilita por las discusiones que se llevan a cabo en las cumbres mundiales que congrega a la comunidad internacional y donde son de consenso la inclusión de asuntos centrales para el progreso humano, como la disminución de la pobreza, la reducción de la mortalidad infantil, la calidad de vida, medioambiente limpio, disminución de las desigualdades sociales y de género, entre otras. Aunque estos parámetros de evaluación se basan en datos objetivos y accesibles, este enfoque de desempeño no es muy exacto, si se tiene en cuenta que los logros o retrocesos del bienestar social no siempre son atribuibles completamente a las acciones gubernamentales, al ir asociado con otros factores que influyen sobre las condiciones sociales y que están por fuera del control del gobierno. Esta apreciación es confirmada por Ballart (2010:6), cuando plantea que: “[...] el problema con esta aproximación es que las medidas tienden a ser contextuales y no permiten estimar cuál es la contribución de los gobiernos en la producción de estos resultados sociales”⁵²⁰.

⁵¹⁶ Véase: McAllister, I. (1999). The economic performance of governments. *Critical citizens: Global support for democratic governance*, 188-203; véase también: Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. *Critical citizens: Global support for democratic government*, 204-216.

⁵¹⁷ Ansolabehere, S., Iyengar, S., Crigler, A. N., Holbrook, T. M., Huckfeldt, R., & Sprague, J. (1999). *Going Negative. How Political Advertisements Shrink & Polarize the Electorate*. New York: Free Press.

⁵¹⁸ Van Ryzin, G. G. (2013). An experimental test of the expectancy-disconfirmation theory of citizen satisfaction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 597-614.

⁵¹⁹ Véase: Potrafke, N. (2012). Political cycles and economic performance in OECD countries: empirical evidence from 1951–2006. *Public Choice*, 150(1-2), págs. 155-179; Vis, B., Woldendorp, J., & Keman, H. (2012). Economic performance and institutions: capturing the dependent variable. *European Political Science Review*, 4(01), págs. 73-96.

⁵²⁰ Ballart, X. (2010). Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 22, págs.11-28.

Otra forma de evaluar el desempeño de los gobiernos municipales con base en los resultados o productos, pueden ser aquellos relacionados con las funciones que se le han encomendado a los municipios en las normas de descentralización del Estado, concretamente en la prestación de ciertos servicios, como por ejemplo de acueductos, alcantarillados, educación y salud., etc. Diversos criterios para evaluar su prestación pueden ser por ejemplo cobertura y calidad. Esta opción de desempeño, tiene la ventaja de que pueden ser comparable entre municipios. Sin embargo, no podemos atribuir el desempeño a los municipios con base en servicios en casos en que la responsabilidad de su prestación está fragmentada en varios niveles de gobierno⁵²¹. En el próximo acápite sobre el marco institucional para el caso de Colombia, veremos que las competencias en la producción de bienes y servicios públicos son compartidas entre los diferentes órdenes gubernamentales y esta situación dificulta, por tanto, distinguir a quien se le debe atribuir los resultados.

En los anteriores párrafos, hemos visto de manera muy sintética las ventajas y desventajas de la evaluación del desempeño del gobierno desde los resultados. El otro lado de la ecuación del proceso productivo, corresponde a los recursos, y desde allí también podemos evaluar al gobierno. De hecho, la administración pública como disciplina se ha preocupado por resolver el problema de cómo utilizar de la mejor manera los recursos disponibles para la producción de bienes y servicios públicos. En ese sentido, se han definido unos criterios para evaluar el manejo adecuado de los recursos como el conocido concepto de eficiencia. Un conjunto de estudios académicos utilizan la eficiencia como concepto de desempeño municipal⁵²². Con frecuencia este tipo de estudios utilizan sofisticadas técnicas estadísticas que establecen parámetros de costos producción y estandarización de fronteras productivas.

⁵²¹ Hood, C. (2010) asegura que ante un diseño institucional multinivel se presentan dificultades para la rendición de cuentas, pues los políticos tienen la tentación de aumentar la confusión al echar la culpa a otro nivel cuando los resultados son pobres y a robar el crédito en caso contrario. Es a lo que llama este autor el “juego de la culpa” (blame game). Véase: Hood, C. (2010). The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government. Princeton University Press.

⁵²² Véase entre otros: Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44, págs. 91-103; Chong, A., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2014). Letter grading government efficiency. *Journal of the European Economic Association*, 12(2), 277-299; Rogge, N., & De Jaeger, S. (2013). Measuring and explaining the cost efficiency of municipal solid waste collection and processing services. *Omega*, 41(4), págs. 653-664. Arcelus, F. J., Arocena, P., Cabasés, F., & Pascual, P. (2015). On the Cost-Efficiency of Service Delivery in Small Municipalities. *Regional Studies*, 49(9), págs.1469-1480.

Además de la eficiencia, el estudio de la utilización de los recursos disponibles y prácticas administrativas más adecuadas para el alto rendimiento de las organizaciones públicas, se considera un aporte de la administración pública. A este enfoque se le suele denominar “capacidad administrativa”, la idea subyacente consiste en que si se cumplen con determinadas condiciones es de esperar que el gobierno registre los mejores resultados. Es decir, la capacidad administrativa predice el rendimiento del gobierno⁵²³. Con este enfoque, el Government Performance Project (GPP) en Estados Unidos construyó una serie de indicadores para los gobiernos estatales y municipales, en donde se evalúan ciertas prácticas administrativas relacionadas con la tecnología de la información, el personal, las finanzas y el presupuesto⁵²⁴. Otro ejemplo de este enfoque es el indicador del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, que define unos parámetros en el uso de los recursos humanos, tecnología y recursos financieros.

La definición de desempeño como capacidad administrativa tiene la ventaja de atribución. Como la adopción de las prácticas que definen el éxito en la gestión gubernamental depende exclusivamente de la voluntad de los administradores y de los funcionarios electos, es decir de quienes gobiernan, es en nuestro entender el concepto de desempeño más adecuado, frente a otros enfoques que se han mencionado más arriba, en los cuales intervienen factores externos al gobierno y de fragmentación entre niveles de gobierno y que por lo tanto, no capturan en sí su desempeño real. Esta afirmación tiene soporte en lo planteado por Ingraham y Donahue (2000: 295), cuando aseguran que los impactos de los gobiernos influyen múltiples factores económicos, sociales, políticos y de percepción, los cuales no están bajo su estricto control, mientras por el contrario, los sistemas creados para la gestión de los recursos, traducidos en servicios públicos, son del resorte directo de las organizaciones públicas. A continuación se profundiza sobre el concepto de capacidad administrativa, y las diferentes opciones de medida.

⁵²³ Véase: Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector*. Routledge; Ingraham, P. W., & Donahue, A. K. (2000). *Dissecting the Black Box 10 Revisited: Characterizing Government Management Capacity*. *Governance and performance: New perspectives*, 292.

⁵²⁴ Coe, Charles. *Local Government benchmarking*. In: De Lancer Julnes, P., & Holzer, M. (2014). *Performance measurement: Building theory, improving practice*. Routledge.

7.2 Capacidad administrativa

Una extensa literatura de la administración pública ha tenido como problema esclarecer cuáles son las condiciones, cualidades o aptitudes de las organizaciones de alto rendimiento. Algunos autores atribuyen un papel central a los recursos humanos⁵²⁵. Por ejemplo para Cohen (2013), la capacidad administrativa depende de las destrezas y las cualidades del capital humano. Por ello, son fundamentales los procesos de vinculación del personal con las habilidades adecuadas, y la construcción en las organizaciones de sistemas de trabajo e incentivos que permitan a los individuos potenciar esas habilidades. Además establece como una práctica central la capacitación del personal de manera continua para garantizar el desarrollo de las destrezas que son centrales para administrar los recursos tecnológicos, presupuestales y llevar a cabo los procesos administrativos de manera eficiente.

Mientras tanto, para otros, la capacidad administrativa está relacionada con la realización de ciertas prácticas en las organizaciones públicas. Por ejemplo para Hatry (2006) y Kopczynski y Lombardo (1999), las organizaciones capaces son aquellas que realizan de manera permanente el control y la evaluación de sus acciones. Esta práctica garantiza que las organizaciones públicas cumplan a cabalidad con sus objetivos y aprendan a partir de sus errores y aciertos a producir bienes y servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos. En esa misma línea Milio (2007), define la capacidad administrativa en función de cuatro prácticas que se consideran cruciales en la ejecución exitosa de programas públicos: la gestión, la programación, el control y la evaluación.

Otros autores atribuyen a la cultura organizacional el éxito de las instituciones públicas. Para Grindle y Hilderbrand (1995), las organizaciones de alto rendimiento son aquellas que poseen creencias compartidas orientadas hacia el trabajo en equipo, hacia el logro de objetivos definidos por la organización, en lugar de aquellos que se ajustan

⁵²⁵ Véase: Waterman, R. H., & Peters, T. J. (2015). In search of excellence: Lessons from America's best-run companies; Cohen, J. M. (1993). Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention (No. 473). Harvard Institute for International Development; Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How does human resource management influence organizational outcomes? A meta-analytic investigation of mediating mechanisms. *Academy of management Journal*, 55(6), págs.1264-1294; Becker, B., & Gerhart, B. (1996). The impact of human resource management on organizational performance: Progress and prospects. *Academy of management journal*, 39(4), págs.779-801.

exclusivamente al interés particular, y a la propensión a un comportamiento cívico burocrático. Sin embargo, estos autores reconocen que la cultura organizacional está afectada por la forma en que funcionan las administraciones públicas, especialmente por las normas del servicio civil, los procedimientos centralizados y la vulnerabilidad de la estabilidad del personal por los cambios políticos. Un estudio que realizó Glindle (1997) en aplicación de esta tesis en países en desarrollo encontró que la cultura organizacional, aun contando con esas restricciones normativas y políticas que rodean a las instituciones estatales, es el factor clave que caracteriza a las instituciones de alto rendimiento. Demostró que las instituciones que se preocuparon por desarrollar una cultura organizacional orientada al rendimiento tuvieron un mejor desempeño que sus pares.

Otros autores tienen un enfoque más exhaustivo. Los estudios relevantes dentro de esta línea de análisis, están los de Rainey y Steinbauer (1999) y de Brewer y Selden (2000), definen la capacidad de las organizaciones en función de cuatro elementos: la cultura organizacional, el capital humano, el liderazgo y la supervisión. Adicionalmente, Ingraham y Donahue (2000: 294), aportan al concepto desde los recursos de toda organización como los recursos humanos, los recursos financieros y los recursos tecnológicos: “Por capacidad se entiende la capacidad intrínseca del gobierno para reunir, desarrollar, dirigir y controlar su capital humano, físico, financiero y de información para apoyar el cumplimiento de sus orientaciones políticas. Es decir, la capacidad de gestión se refiere a la medida en que un gobierno tiene los recursos adecuados en el lugar y en el momento adecuado”.

Como parte de la gestión de estos recursos, Ingraham y Donahue (2000) también incluyen procesos que son transversales, además fundamentales para que la capacidad se mantenga en el tiempo, tales como la planificación estratégica, la medición del desempeño y la supervisión del rendimiento. Sin embargo, no definen claramente cuáles son los criterios para evaluar la capacidad de cada uno de los sistemas de gestión de los recursos.

Luego de este recorrido por la bibliografía del tema, avanzamos hacia el concepto para esta investigación. Consideramos la importancia de la gestión adecuada de los recursos disponibles para definir la capacidad administrativa de los municipios como bien lo resaltan Ingraham y Donahue (2000), Rainey y Steinbauer (1999) y de Brewer y Selden (2000), y para ello es necesario definir unos criterios. Como primera medida establecemos

cuatro recursos o procesos que son centrales para cualquier organización pública: los recursos humanos, la tecnología, prácticas de control y evaluación de la gestión y los recursos financieros. En efecto, se considera que la capacidad administrativa de los gobiernos municipales depende de la profesionalización de los funcionarios públicos, de la integración de las tecnologías de información en los procesos administrativos, de la puesta en funcionamiento de prácticas de control y evaluación, y el manejo responsable de las finanzas públicas.

La profesionalización de los funcionarios públicos, es una condición necesaria para que los procesos administrativos operen con la mejor de las calidades. Se entiende que la dotación del personal con una alta formación académica es el resultado de procesos de vinculación de los funcionarios con base en el mérito. Por lo tanto, adoptamos como supuesto que el nivel educativo y la especialización de los funcionarios se relacionan con la existencia o ausencia de un procedimiento competitivo de vinculación que tiene en cuenta la idoneidad de los potenciales servidores públicos. Es decir, la gestión de los recursos humanos se concreta en la profesionalización de los funcionarios públicos.

Otro recurso fundamental en la gestión de los gobiernos municipales, son las tecnologías de información y las comunicaciones, que en los últimos veinte años se han constituido en una poderosa herramienta para el incremento de la productividad, la innovación, la participación ciudadana y la rendición de cuentas⁵²⁶. Incluso, algunos autores, afirman que el uso de estas tecnologías de la información ha transformado la gestión pública hacia un nuevo paradigma del “gobierno digital”⁵²⁷.

Como las TIC’s juegan un papel crucial en la formación de las capacidades de las organizaciones públicas, me voy a permitir mencionar los diferentes usos potenciales desarrollados teóricamente por Pang, Lee y DeLone (2014:8-10) y que tendremos en cuenta al evaluar el desempeño de los municipios. Aquí se asume los usos de las TIC’s: (1) en los procesos administrativos; (2) en análisis de inteligencia pública; (3) en la

⁵²⁶ Pang, M. S., Lee, G., & DeLone, W. H. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), págs.187-205.

⁵²⁷ Véase: Veit, D., & Huntgeburth, J. (2014). Introduction to Digital Government. In *Foundations of Digital Government* (pp. 1-17). Springer Berlin Heidelberg; Fishenden, J., & Thompson, M. (2013). Digital government, open architecture, and innovation: why public sector IT will never be the same again. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), págs.977-1004.

integración de sistemas entre organizaciones; (4) en la comunicación interactiva con el público en línea; (5) en la difusión de la información pública.

En los procesos administrativos, la aplicación de estas tecnologías permite la automatización de las tareas administrativas y el procesamiento de las transacciones que reemplazan el papeleo tanto en los procesos administrativos internos como los externos de servicios al ciudadano. Además que se recorta el tiempo de los trámites internos, los ciudadanos a través del internet acceden a los servicios del gobierno ahorrando el tiempo de desplazamiento a las oficinas de gobierno. El segundo uso, el de inteligencia pública, se refiere a la información que se puede recabar de la población tales como información social, económica y del medio ambiente para el diseño de políticas públicas y el ajuste de servicios a las necesidades de los ciudadanos.

El tercer uso, de integración de sistemas entre organizaciones, permite el intercambio de información entre las organizaciones del municipio (por ejemplo, las entidades descentralizadas del orden local, empresas sociales del estado, empresas en outsourcing, etc), lo cual contribuye a mejorar la eficacia interinstitucional en la producción de bienes y servicios públicos. Un cuarto uso, se refiere a las interfaces interactivas públicas en línea que tiene una funcionalidad de comunicación con los ciudadanos, tales como sitios web, redes sociales y canales móviles, y finalmente, el cuarto uso, en la difusión de la información pública sobre los resultados del gobierno facilitándose así la rendición de cuentas y la transparencia.

La capacidad administrativa, además de la adecuada gestión de los recursos humanos y tecnológicos, tiene que ver con el manejo responsable de las finanzas públicas. Esto incluye asegurar una fuente local sostenible de ingresos fiscales que permita complementar la financiación de bienes y servicios locales proveniente de las transferencias de la nación, y el de contar con el ahorro corriente suficiente para apalancar recursos del crédito en aplicación a inversiones en infraestructura y otros proyectos estratégicos de desarrollo⁵²⁸.

⁵²⁸ Andrews, M., & Shah, A. (2003). Assessing local government performance in developing countries. Measuring Government Performance in the Delivery of Public Services. Washington, DC: The World Bank.

En conclusión, la capacidad administrativa para esta investigación, se define como el manejo adecuado de los recursos humanos, tecnológicos y financieros⁵²⁹. De la gestión de estos recursos se refleja en la disponibilidad de un personal altamente capacitado; en la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación y de prácticas de control y evaluación de la gestión; y en el manejo responsable de las finanzas públicas. La operacionalización detallada de este constructo se presenta en las páginas siguientes, pero antes se hará una contextualización de los gobiernos municipales el marco institucional de la gestión de sus recursos.

7.3 Los gobiernos municipales

Colombia es un país con una población de 50.040.738 habitantes⁵³⁰, está organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, democrática y participativa⁵³¹. El Estado colombiano está constituido por las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. La rama ejecutiva está dividida en tres niveles de gobierno así: Nación (nivel central), los departamentos (nivel intermedio), y los municipios (nivel local).

Los municipios y distritos son entidades territoriales y como tales tienen el derecho de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales⁵³². Además son la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, y de sus gobiernos depende la satisfacción de una amplia gama de necesidades de sus poblaciones en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, infraestructura, cultura, entre otras. En total, los gobiernos municipales tienen bajo su responsabilidad cerca de cuarenta competencias directas que son financiadas con arreglo a los recursos de las transferencias de la Nación (Sistema General de Participaciones) y a recursos propios⁵³³. Los gobiernos municipales ejercen

⁵²⁹ Ingraham & Donahue, op.cit., pág.292.

⁵³⁰ Proyecciones del Departamento Administrativo de Estadística (DANE), 2016.

⁵³¹ República de Colombia (1991). Constitución Política. Artículo 1.

⁵³² Ibídem. Artículo 287.

⁵³³ Bernal, E. (2008). El proceso de descentralización, el estado de las capacidades y la formación a nivel local en Colombia. En: Procesos de Descentralización en la Región Andina. Perú: InWEnt-Internationale Weiterbildung und Entwicklung, págs. 127-146.

las siguientes funciones generales⁵³⁴: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

La mayoría de las responsabilidades municipales son compartidas con otros niveles de gobierno, es decir con los departamentos de su jurisdicción correspondiente y con el nivel central. Como se observa en la Tabla 1, a excepción de la protección contra incendios, todas las funciones que le corresponden a los municipios se realizan de manera conjunta con otros niveles de gobierno. Esta es una de las razones por las cuales la evaluación del desempeño por los resultados de estos programas y servicios públicos no es la opción más adecuada, tal y como lo mencionamos en párrafos anteriores.

Actualmente existen 1098 municipios y distritos⁵³⁵ con características económicas, geográficas y culturales diversas. La mayoría de ellos cuentan con poblaciones pequeñas, pues el 44% de estos tienen menos de 10.000 habitantes y el 37% poseen entre 10.000 y 30.000 habitantes (ver Gráfico 18).

⁵³⁴ República de Colombia. Constitución Nacional. Artículo 311.

⁵³⁵ Incluyen los seis distritos. Los distritos son entidades territoriales del nivel local. Por sus características especiales en cuanto a su economía, sus recursos, su cultura, gozan de un tratamiento especial. Los distritos reciben directamente los recursos de las transferencias de la Nación (SGP) y no comparten competencias y recursos con los departamentos en salud ni educación. Cuando se hace mención en este texto a los municipios, sin embargo se refieren también a los distritos.

Tabla 1.Responsabilidades por niveles de gobierno

Función de gasto	Responsabilidad de política y control	Responsabilidad de provisión
Defensa	C	C
Asuntos exteriores	C	C
Comercio exterior	C	C
Política monetaria y financiera	C	C
Seguridad social	C	C, D, M
Política sectorial	C, D, M	C, D, M
Ferrocarriles y aeropuertos	C	C, M
Recursos naturales	C	C, D, M
Protección del medio ambiente	C, D, M	C, D, M
Educación	C, D, M	C, D, M
Salud	C, D, M	C, D, M
Asistencia social	C, D, M	C, D, M
Policía (seguridad)	C, M	C, M
Agua y alcantarillado	C, M	C, M
Protección contra incendios	M	M
Parques y recreación	C, D, M	C, D, M
Carreteras	C, D, M	C, D, M

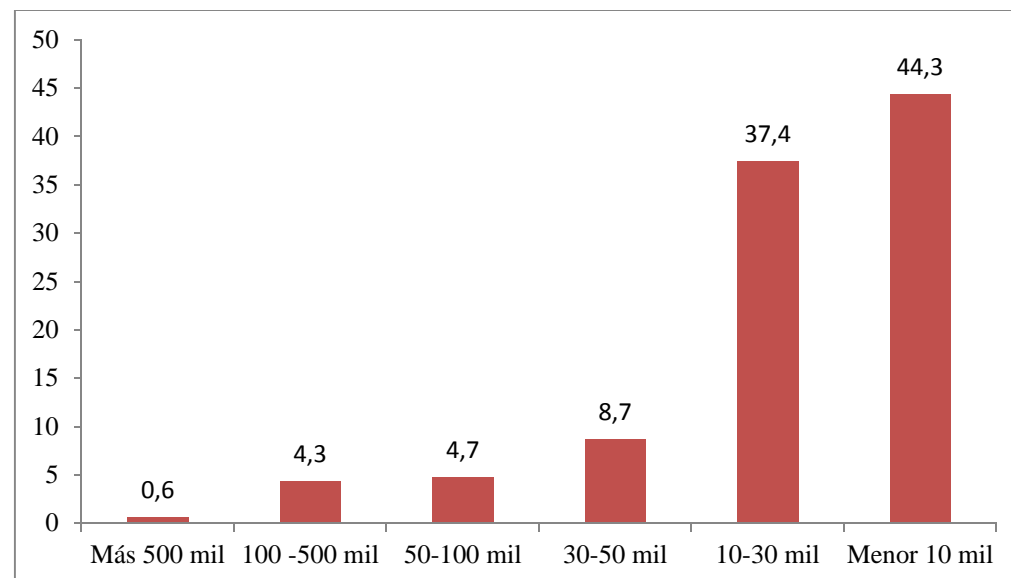
C = gobierno central; D = gobierno departamental; M = gobierno municipal.

Fuente: Sánchez, F., & Zenteno, Jannet. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional, Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

Los municipios y distritos se gobiernan por una autoridad local (el alcalde); por el concejo que hace las veces de órgano legislativo local; la personería que vela por los derechos humanos y la protección del interés público; y la contraloría que ejerce el control fiscal. Desde el punto de vista organizativo, los gobiernos municipales cuentan con un sector centralizado y otro descentralizado. Está compuesto el sector centralizado por el despacho del alcalde, las secretarías que manejan asuntos sectoriales y las unidades administrativas sin personería jurídica. El sector descentralizado está constituido por establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta,

empresas sociales del Estado, empresas del servicio público de naturaleza oficial y asociaciones entre entidades públicas y de carácter mixto⁵³⁶.

Gráfico 18. Distribución poblacional municipios de Colombia



Fuente: Elaboración propia, con base en proyecciones del DANE

Colombia, tiene un régimen presidencialista. Los alcaldes y concejales son elegidos popularmente por un periodo de cuatro años. A los alcaldes se les eligen por mayoría simple. La asignación de curules para todas las corporaciones públicas de elección popular, es decir el congreso de la república (Nación), las asambleas (departamento), concejos (municipio) y juntas administradoras locales (comunas y corregimientos y localidades) se realizan de acuerdo con la cifra repartidora y el umbral⁵³⁷.

El periodo de los alcaldes ha venido cambiando a lo largo del tiempo. Cuando se efectuó la primera elección popular de alcaldes en 1988, la duración era solo de dos años, luego la Constitución de 1991 amplió este periodo a tres años y nuevamente en el año 2003, la

⁵³⁶ Herrera, A. (2004). Función pública de los servidores municipales en Colombia. Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte, N. 21, págs. 67-95.

⁵³⁷ Las curules se reparten por este procedimiento: Primero se calcula el umbral que equivale al 50% del cociente electoral. Este último se calcula del total de votos válidos dividido por el número de curules a proveer. La cifra repartidora resulta de ordenar de mayor a menor el total de votos obtenidos solo por los partidos o movimientos políticos que superan el umbral. Cada votación obtenida por cada lista se divide por cada uno de los números correspondientes al número de curules a cubrir. De este resultado, la cifra menor es la que se denomina cifra repartidora. Luego para asignar las curules para cada partido resulta de dividir el número de votos obtenidos por el partido entre la cifra repartidora. Para una ampliación del tema ver: Shugart, M., & Pachón, M. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies* 29, 648–660.

duración del gobierno local se definió por cuatro años. Los alcaldes no pueden ser reelegidos para el periodo siguiente, aunque pueden participar en las convocatorias electorales para periodos posteriores; en cambio los concejales tienen derecho a postularse para ser reelegidos inmediata e indefinidamente. El personero y el contralor son elegidos por el concejo municipal por un periodo de cuatro años, y pueden ser reelegidos por una sola vez para el período siguiente⁵³⁸.

7.4 El marco institucional de la gestión municipal

Los recursos humanos, las tecnologías de la información y los recursos fiscales que gestionan los gobiernos municipales para producir los bienes y servicios que les corresponde operan bajo un marco institucional que ha sido definido previamente por las normas emanadas por el Congreso de la República. Este apartado tratará esta temática con el fin de analizar los retos de la gestión de los recursos por parte de los gobiernos locales dado el grado de autonomía que ofrece el marco institucional vigente⁵³⁹.

7.4.1 Los recursos humanos

Los gobiernos municipales gestionan sus recursos humanos atendiendo a las directrices establecidas en las normas emanadas por el Congreso de la República. Por tanto, el régimen de servicio civil de carrera y de los servidores públicos es establecido por el nivel nacional, razón por la cual los municipios carecen de la autonomía para establecer las reglas de vinculación de los funcionarios de carrera y el régimen prestacional y salarial de los servidores públicos⁵⁴⁰. Sin embargo, es competencia del alcalde con la aprobación de los concejos, determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo. Es del resorte del alcalde además, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalar las funciones especiales y fijar los sueldos con base en la legislación vigente⁵⁴¹.

⁵³⁸ República de Colombia. Ley 1031 de 2006.

⁵³⁹ Las hipótesis de los determinantes del desempeño municipal se comprueban para el año 2007, por este motivo los cambios institucionales después de esa fecha no serán considerados en este documento.

⁵⁴⁰ Herrera. Op.cit.

⁵⁴¹ Constitución Nacional, artículo 313.

Con respecto a la remuneración de los empleados, el nivel local tiene una competencia concurrente con el Congreso de la República, éste último señala los límites máximos de los salarios. Luego de tener como referencia estas directrices del legislativo nacional, el concejo determina las escalas de remuneración de las categorías del empleo con base en los topes establecidos. La Ley ha establecido dos tipos de servidores públicos según su vinculación:

1. Los trabajadores oficiales: son vinculados a través de contratos de trabajo derivado de un acuerdo de voluntades.
2. Los empleados públicos: pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera administrativa. Los primeros son nombrados por la voluntad expresa del alcalde; ya sea para realizar actividades de dirección y orientación institucional como los secretarios y los directores de departamentos administrativos; o funciones de asesoría institucional, asistencial o de apoyo. Mientras que los empleados de carrera administrativa, se vinculan al servicio mediante un concurso público y se mantienen a través de evaluaciones de desempeño.

En definitiva, el alcalde de turno tiene discrecionalidad para vincular recursos humanos que impliquen altos niveles de confianza, como sus secretarios de despacho, directores de otros organismos y asesores, así como contratistas que llevan a cabo actividades puntuales. Del alcalde, depende pues, que estos servidores públicos cuenten con la mejor de las calidades en cuanto a nivel educativo, experiencia y valores. Además el alcalde cuenta con profesionales de carrera vinculados por mérito, con estabilidad laboral y experiencia en los cargos, lo que en teoría lo habilita para cumplir a cabalidad con sus funciones y cumplir con su programa de gobierno.

Sin embargo, la aplicación de la normatividad del servicio civil en Colombia, ha tenido importantes tropiezos a lo largo de la historia. Me voy a permitir, con el apoyo de los estudios de Ávila (2004); Hernández (2005) y Puentes et.al. (2008), hacer unos apuntes sobre esta temática, con el fin contextualizar institucionalmente la gestión de los recursos humanos dada las restricciones impuestas por las dinámicas histórico-institucionales y políticas. Pues bien, la normatividad de la función pública, se inicia con la Ley 165 de 1938, en esta se trazan las características de los funcionarios públicos y se le otorga el

derecho a la estabilidad; se crea un consejo encargado de servir de jurado calificador de los exámenes, elaborar el escalafón y estudiar los reglamentos. Sin embargo, a los pocos años la carrera administrativa comenzó a decaer, se suspendieron las inscripciones en el escalafón y se expidieron decretos limitando su cobertura⁵⁴².

Otro intento por desarrollar el servicio civil en el país, ocurrió en 1958 con La ley 19, al crearse las instituciones encargadas del establecimiento de las políticas, de velar por el cumplimiento de los procedimientos y requisitos en la vinculación y permanencia de los funcionarios públicos de carrera y en la formación del recurso humano, tales como la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), respectivamente. Como sucedió con la implementación de la normatividad del servicio civil de 1938, esta ley prácticamente quedó en el papel, hasta que en 1968 producto de una reforma constitucional, se da un nuevo impulso a la carrera administrativa.

En efecto, en 1968, mediante facultades extraordinarias el presidente de la República Carlos Lleras Camargo, estableció las normas del servicio civil, dándose las orientaciones sobre evaluación de desempeño y sus beneficios; las funciones del Departamento Administrativo del Servicio Civil; las políticas de formación del personal; además se establece que la carrera administrativa tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en los empleos y la posibilidad de ascender; y se define que el ingreso, permanencia y ascenso en el sistema se haría con base exclusivamente en el mérito. Durante las décadas del setenta y ochenta, se expidieron decretos y nuevas leyes ratificando la voluntad normativa sobre el servicio civil pero sus resultados quedaron sujetos a los vaivenes políticos que hicieron imposible su aplicación en el orden territorial y muy pobre en el nivel central de la administración pública⁵⁴³.

En el marco de la Constitución de 1991 se dieron nuevas normas del servicio civil acompañadas como en el pasado de dificultades para su implementación. En efecto, debido a los fallos de la Corte Constitucional en 1999 en contra la validez de la Comisión

⁵⁴² Ávila, R. (2004). Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Colombia. Inter-American Development Bank. Págs. 7-8.

⁵⁴³ *Ibíd.* págs. 9-11.

Nacional del Servicio Civil, durante cinco años la gestión del personal se basó en inscripciones extraordinarias y nombramientos provisionales, debilitándose, así, el principio del mérito para el ingreso a la carrera administrativa. Esta situación que propicia la discrecionalidad de los nominadores para nombrar y remover a los empleados y funcionarios, facilita el pago de favores políticos con la función pública⁵⁴⁴.

Estos cargos de provisionalidad que se crearon para que en un término de cuatro meses se abriera el concurso respectivo para cubrir las plazas requeridas, se convirtió en una generalidad, y en la mayoría de los casos su término excedió generando provisionalidad indefinida; y cuando se abrieron los concursos estos estuvieron orientados hacia la confirmación del funcionario provisional en el cargo. Además la vinculación del personal por inscripciones extraordinarias definió el ingreso por mandato legal, sin que mediara concurso. De acuerdo con Ávila (2004: 20), la mayor parte de los funcionarios que en el momento del estudio estaban inscritos en el escalafón de carrera ingresaron sin la presentación de exámenes, ya que se vincularon mediante las inscripciones extraordinarias o ingreso automático sin concurso, y por nombramientos provisionales y de encargo.

Hernández (2005:2) en un estudio sobre el desarrollo del servicio civil en Colombia, confirma los hallazgos de Ávila (2004), quien asegura que el sistema normativo ha sido puesto de manera parcial y ocasional en el país. Un ejemplo son los ingresos extraordinarios decretados en 1992 por el legislador, que favorecían a los empleados que durante cierto tiempo hubieran desempeñado los cargos de carrera y cumplieran los requisitos fijados para el empleo, permitió el ingreso de la mayor parte de los empleados que hoy ostentan los derechos de carrera.

Además indica Hernández (2005) que el ordenamiento jurídico colombiano instituye dos sistemas para la provisión definitiva de empleos de carrera: los sistemas ordinarios que vinculan al personal mediante un concurso de méritos; y los sistemas extraordinarios. En la práctica, este último mecanismo ha prevalecido sobre el primero, dando como resultado que el ingreso laboral del sector público ha correspondido en esencia a vías de excepción. Por otra parte, los funcionarios provisionales permanecen por un tiempo prolongado, a

⁵⁴⁴ Puentes, G. et al (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. Revista Desafíos, Bogotá, no 19: 136-182, semestre II.

tal punto que más de la tercera parte de los servidores públicos tienen vinculaciones precarias superiores a los seis años⁵⁴⁵. Con esos dos mecanismos de vinculación extraordinaria y la provisionalidad, se violan los principios del servicio civil de la vinculación por mérito, el derecho a la igualdad y la estabilidad.

Con el fin de corregir estas inconsistencias en el año 2004, se modificó la normatividad del servicio civil, mediante la Ley 909. En ella se prevé los encargos cuando se haya iniciado el respectivo proceso de selección, como modo de garantizar que sea el concurso de méritos el sistema regular de provisión de los empleos de carrera; además se ordena la realización de concursos en los cargos ocupados por los provisionales; y se establece un mecanismo que garantiza la transparencia en la selección de los empleados de carrera al encargar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la realización de los concursos con el apoyo de universidades, separando así a la autoridad nominadora del proceso⁵⁴⁶. Sin embargo, como en las anteriores oportunidades aparecieron leyes contrarias que modificaron la esencia y las intenciones de desarrollar el servicio civil basado en el mérito, al aprobarse una legislación en la que se autoriza la incorporación a la carrera administrativa por la vía extraordinaria a empleados que estaban desempeñando sus cargos de manera provisional⁵⁴⁷.

En conclusión, a lo largo de la historia el servicio civil de carrera en Colombia ha tenido serias dificultades para la cristalización de los principios de mérito, igualdad de trato y estabilidad en el empleo en la vinculación del personal de carrera. La razón de ello es la dualidad de la normatividad del servicio civil que permite que las entidades opten por el mérito o por la provisionalidad y la excepcionalidad. La escogencia de la una u la otra depende qué tanto la injerencia política permea a la institución del Estado considerada.

Si bien los estudios referenciados analizan la aplicación del servicio civil en las entidades nacionales, es de utilidad para el problema que nos ocupa, porque permite entender el contexto institucional bajo el cual opera la gestión de los recursos humanos de los

⁵⁴⁵ Hernández, P. (2005). La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

⁵⁴⁶ *Ibíd.*

⁵⁴⁷ Puentes, *op.cit.*, pág 173. A excepción de pocas entidades del Estado como la Dirección de Impuestos Nacionales, el Banco de la República, el servicio diplomático y consular el servicio civil tradicional opera plenamente el servicio civil.

gobiernos municipales. Hasta el momento se carece de un estudio completo de la implementación del servicio civil en el nivel local de gobierno, pero se puede inferir de los estudios mencionados que posibilidades ofrece el marco normativo en la gestión de los recursos humanos de carrera, esto es la dualidad en la vinculación del personal de carrera entre el mérito, la discrecionalidad del nominador y las posibilidades normativas para evadir los concursos de méritos.

Los recursos humanos de carrera y su calidad en el presente dependen de las gestiones pasadas. Si los alcaldes en el pasado, prefirieron vincular a los funcionarios públicos por mecanismos excepcionales en lugar de los concursos de méritos, el alcalde del momento tendrá esta restricción o limitación en la calidad de los recursos humanos impuesta por los alcaldes pasados.

7.4.2 Las finanzas públicas

Los gobiernos locales gestionan sus recursos financieros atendiendo a una estructura fiscal de ingresos y gastos determinadas en las normas y en las políticas de descentralización del Estado. A continuación se presenta una descripción de estas instituciones fiscales y los retos que tienen los gobiernos municipales en el manejo responsable de sus finanzas.

7.4.2.1 Los ingresos

Los ingresos de los gobiernos locales provienen principalmente de tres fuentes: las transferencias de la Nación (sistema general de participaciones y regalías), recursos propios y recursos del crédito.

Las transferencias de la Nación

Las transferencias de la Nación son los recursos que el gobierno nacional cede a las entidades territoriales⁵⁴⁸. En Colombia se distinguen dos tipos de transferencias: el Sistema General de Participaciones y las regalías. El Sistema General de Participaciones,

⁵⁴⁸ Las entidades territoriales comprenden los departamentos, municipios y distritos.

son recursos cedidos a las entidades territoriales provenientes de una porción de los ingresos corrientes del gobierno central, de aquí su nombre. Las entidades territoriales deben gastar estos recursos obligatoriamente en los sectores especificados por la Ley⁵⁴⁹. En efecto, este sistema ha privilegiado la financiación de los servicios de educación y de salud, ambos concentran el 83% del total de las transferencias de la Nación, y el resto se destina a inversión en otros sectores de competencia de los gobiernos municipales, especialmente para financiar los servicios de agua potable y saneamiento básico. Además este sistema de transferencias destina unas partidas especiales destinadas a financiar la alimentación escolar, al fondo de pensional de las entidades territoriales y en beneficio de las comunidades indígenas y los municipios ribereños.

Por las características del Sistema General de Participaciones (SGP), podemos catalogarlas como transferencias condicionadas, ya que el gobierno nacional (el donante), “especifica los propósitos para los que el receptor puede emplear los fondos”⁵⁵⁰. Además de definir el uso de los recursos por sectores, la Ley 715 de 2001, establece en que rubros de gasto deben aplicarse los recursos en cada sector determinado.

Si gran parte de los recursos provenientes del SGP se deben asignar a los sectores de educación, salud, acueducto y alcantarillado, los gobiernos locales deben gestionar y adquirir capacidades para recaudar sus impuestos y generar recursos propios que les permita abordar las demás necesidades de la población, tales como vías, parques, cultura, desarrollo agropecuario, infraestructura, etc. Incluso, en algunos municipios los recursos de las transferencias son insuficientes para cubrir las necesidades de los sectores de gastos de obligatoria aplicación del SGP. Por tanto, generar recursos propios se constituye para los gobiernos locales en el principal reto de la gestión de sus finanzas públicas.

Otro tipo de transferencias provenientes de la Nación, son las regalías directas. Estas se obtienen del cobro a las empresas que explotan hidrocarburos, carbón, níquel y otros recursos mineros, partiendo del hecho que en Colombia, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Hasta el año de 2012, estos ingresos eran recibidos directamente solo los municipios que cuentan con explotaciones de estos recursos y posean puertos marítimos o fluviales por donde se transportan estos recursos

⁵⁴⁹ Ver Ley 715 de 2001.

⁵⁵⁰ Rosen, H. (2007). Hacienda pública. McGraw-Hill.

naturales. Los demás municipios podían acceder a recursos de regalías mediante concurso para la aplicación de los distintos fondos. Al igual que las transferencias del SGP, los recursos que reciben las entidades territoriales por concepto de regalías tienen una destinación específica a proyectos de inversión que contribuyan en la ampliación de las coberturas y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación básica, salud, agua potable y alcantarillado⁵⁵¹.

Los impuestos locales

El sistema tributario de los gobiernos locales está compuesto por 19 tipos de impuestos y tasas. Sin embargo, el 90% del recaudo se concentra en sólo tres impuestos: el impuesto predial, el impuesto a los ingresos brutos de la industria y el comercio, y la sobretasa a la gasolina⁵⁵².

Los municipios carecen de facultades para crear impuestos, pues es de exclusiva competencia del Congreso de la República definir los impuestos territoriales⁵⁵³. Con respecto a las tarifas de los impuestos, los municipios pueden establecerlos de acuerdo con un intervalo que el legislativo nacional ha establecido para tal efecto. Por ejemplo, el impuesto predial unificado que tiene una tarifa entre el 1 y el 16 por mil del avalúo del predio o inmueble (Ley 44 de 1990), el municipio tiene la potestad de establecer la tarifa que se cobrará de acuerdo con este intervalo.

Los municipios tienen la competencia de recaudar y administrar sus tributos. De su capacidad para ejercer estas funciones depende que sus ingresos propios financien la mayoría de sus gastos o por el contrario carezcan de autonomía fiscal. Pero además de la capacidad, el alcalde debe tener la voluntad política de actualizar las bases tributarias para que los ingresos tributarios crezcan al ritmo de las necesidades locales, así como establecer tarifas efectivas que se correspondan con la capacidad de pago de los

⁵⁵¹ Es importante hacer la salvedad que este marco institucional no es el actual ordenamiento, ya que el análisis abarca hasta el año 2007. En materia de regalías, está vigente la Ley 1530 de 2012 con el propósito de corregir las desigualdades interjurisdiccionales y mejorar la asignación de estos recursos.

⁵⁵² Sánchez, F., & Zenteno, J. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia. Universidad de Los Andes-CEDE.

⁵⁵³ Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. Revista de derecho, Universidad del Norte, 19, págs 19-51.

contribuyentes. Cuando esto no ocurre, es decir cuando hay “pereza fiscal”, los montos de los recaudos estarán por debajo del potencial recaudatorio.

En conclusión, aunque los gobiernos locales no tienen autonomía en la definición de sus impuestos y el intervalo de las tarifas, tienen la discrecionalidad para administrar sus tributos con el fin de financiar sus gastos fiscales y complementarlos con las transferencias de la Nación. De la capacidad administrativa y de voluntad política de los gobiernos municipales depende que estos ingresos propios financien la mayor parte de sus gastos o que dependan de las transferencias de la nación para cubrir la prestación de los servicios básicos definidos por la ley.

7.4.2.2 El crédito

El crédito de los gobiernos locales también está regulado por la Ley. Las normas definen en que se debe destinar los recursos del crédito, cuando puede contratar nuevo crédito y en qué circunstancias puede acudir a un plan de reestructuración de las deudas. En efecto, la Ley 358 de 1997 en su artículo 2 ordena que las operaciones de crédito público de largo plazo deberán destinarse únicamente a financiar gastos de inversión, a excepción de los eventos en que los recursos a prestar se destinen para refinanciaciones de deuda o para financiar indemnizaciones de personal en los procesos de reducción de la planta de personal.

Esta ley además establece que los gobiernos municipales pueden contratar créditos adicionales solo si cuentan con capacidad de pago. Esto es, cuando la relación interés de la deuda/ahorro operacional es menor o igual al 40%, o la relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supera el 80%. En los casos en que la entidad territorial no cumpla con estas condiciones, éstas deberán solicitar autorizaciones de endeudamiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Estas autorizaciones dependerán de un plan de desempeño, el cual es emitido en forma excepcional, y permanece vigente hasta que el gobierno local registre indicadores de deuda por debajo de los límites mencionados. Cuando los gobiernos locales se declaran en quiebra, pueden acogerse al apoyo fiscal del gobierno nacional, a través de un compromiso de saneamiento fiscal, condicionado a la reestructuración de sus pasivos. La ley 550 de 1999, de quiebras, establece que hasta cuando la entidad territorial sanee todos los pasivos con sus acreedores no podrá contraer

nuevos créditos. Estos procesos pueden durar muchos años lo que significa que la entidad territorial verá limitada su capacidad para realizar inversiones en nuevas infraestructuras y mejoras en los bienes y servicios a través de créditos. Esta disposición sin duda, condena a las entidades territoriales al estancamiento de la inversión pública y a su desarrollo, pero por otro lado, las hace responsables del manejo fiscal.

7.4.2.3 Los gastos

Además de la regulación del crédito, los gobiernos locales deben controlar el gasto según las directrices normativas. La Ley 617 de 2000, la legislación de esta materia, estableció niveles máximos de gasto de funcionamiento con respecto a los ingresos corrientes de libre destinación dependiendo de la categoría municipal, de obligatorio cumplimiento so pena de desaparecer como municipio y declararlo como inviable⁵⁵⁴.

De no cumplir con la proporción de los ingresos corrientes de libre destinación establecidos en la ley, la entidad territorial debe presentar un programa de saneamiento con metas de cumplimiento de los porcentajes autorizados. Si al terminar el programa de saneamiento el municipio no lograra cumplir con los límites establecidos por la ley, la oficina de planeación departamental someterá a consideración del gobernador y de la asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o el distrito, a fin que esta última presente un nuevo plan de ajuste. Si no se presenta el plan de ajuste, o el no cumplir con las metas de dicho plan, la asamblea departamental a iniciativa del gobernador, determinara la fusión del respectivo municipio o distrito.

7.4.3 Las tecnologías de la información y las comunicaciones

El gobierno nacional en los últimos quince años ha venido impulsando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC's) con políticas orientadas a mejorar la eficiencia, eficacia, la transparencia del sector público en todos los niveles de gobierno. Esta política se inicia con el programa “Agenda de Conectividad” con el objetivo de masificar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y

⁵⁵⁴ Los ingresos corrientes de libre destinación son aquellos recursos que no tienen una destinación específica de gasto.

con ello modernizar las instituciones públicas⁵⁵⁵. Una de las estrategias de este programa “Gobierno en Línea” promueve la oferta de información y de servicios del Estado a través de internet, como resultado de ello, todos los gobiernos municipales cuentan con una página web con información disponible de las acciones de gobierno, la publicación de la contratación pública, el presupuesto, el plan de desarrollo, además de un espacio para la atención de la ciudadanía, entre otros temas.

Dentro de esta política TIC’s se encuentra también el programa de racionalización y automatización de trámites que busca reducir y agilizar las diligencias que deben realizar los ciudadanos. También se define la política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, en ella se establece la importancia del uso de las TIC’s, para mejorar el proceso permanente de rendición de cuentas, a través de la publicación de información, la interacción con la ciudadanía y el uso de las TIC’s en los eventos de audiencias públicas.⁵⁵⁶

Otro componente del uso de las tecnologías de la información es el de la automatización de procesos administrativos y la integración de los mismos al interior de las administraciones públicas, de lo cual no ha sido objeto de política pública especialmente para el apoyo técnico a los gobiernos municipales. Es de uso de los gobiernos locales programas informáticos de funciones administrativas tales como presupuestación, pago de empleados (nómina), tesorería, proyectos de inversión, contratación, etc, los cuales alcanzan algún nivel de integración. El Departamento Nacional de Planeación recolecta frecuentemente información del uso de estos programas informáticos de los gobiernos municipales como parte de los insumos para calcular el indicador de desempeño administrativo, el cual utilizaremos en esta investigación.

⁵⁵⁵ La política de Tecnologías de la Información y Comunicación -TIC- se encuentra plasmada en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3072 de 2000; 3248 de 2003; 3292 de 2004; 3649 de 2010; 3650 de 2010 y 3654 de 2010.

⁵⁵⁶ Hasta el momento no se cuenta con una evaluación de los avances de esta política en el nivel territorial de gobierno, incluyendo indicadores para cada uno de los municipios que permita la comparabilidad entre ellos e incluirla dentro de las mediciones de desempeño de los gobiernos locales en este estudio.

7.5 Capacidad administrativa de los gobiernos municipales⁵⁵⁷

En las secciones anteriores, se indicó que la opción conceptual adoptada para esta investigación es capacidad administrativa. Se define como la gestión adecuada de los recursos humanos, de las tecnologías de la información y las finanzas públicas, y la puesta en marcha de prácticas de control y evaluación. Además se ha afirmado de las ventajas de este concepto de desempeño, en contraste con el enfoque de resultados e impactos, por la atribución exclusiva que podemos hacer de las acciones de la administración municipal y no a otros factores que están por fuera del control de la gestión gubernamental. De manera más clara, aseguramos que las gestiones de los recursos solo dependen de las acciones de los gobiernos municipales, por su puesto, dada unas instituciones o reglas de juego que han sido determinadas por el Estado central en el marco de una nación unitaria pero descentralizada.

Consideramos que “la gestión adecuada” de los recursos se concreta con la disposición de las administraciones municipales de recursos humanos altamente capacitados, de procesos administrativos automatizados, la implementación de prácticas de transparencia, control y evaluación, y unas finanzas públicas saludables. Hemos optado por la observación del mayor número de municipios posible, por esta razón, no se intentó construir un indicador propio por la imposibilidad de calcularlos para todos los municipios, y en su lugar se decidió utilizar los datos del Departamento Nacional de Planeación del indicador de gestión que cuenta con una cobertura de la totalidad de los municipios, es decir de 1098 municipios para el año de observación (2007) ⁵⁵⁸. Este indicador se acerca además a la opción conceptual de desempeño de esta investigación, y

⁵⁵⁷ Para la comprobación de la hipótesis central de esta investigación se toma el desempeño del año 2007 debido a que se tiene en cuenta los efectos del conflicto armado hasta el año de 2006 cuando termina la confrontación entre guerrillas y paramilitares al desmovilizarse este último actor. La hipótesis asume que el efecto de esta etapa del conflicto armado interno es conveniente observarlo un año después de la culminación de la disputa territorial entre estos actores del conflicto, es decir se parte del hecho de que durante el periodo de lucha por el territorio de los grupos armados ilegales deja un legado sobre el desempeño de los gobiernos municipales.

⁵⁵⁸ Se utiliza en esta investigación el índice de gestión del Departamento Nacional de Planeación (DNP) que resulta al promediar el índice de desempeño administrativo y el desempeño fiscal. Este indicador equivale a lo que se denomina en esta investigación capacidad administrativa. El índice toma valores entre cero y cien. Para una mayor información sobre la metodología de cálculo de este índice remítase al documento: Departamento Nacional de Planeación. (2008) Evaluación del desempeño integral de los municipios año 2007. DNP: Bogotá.

surge de la valoración de diferentes aspectos que se computan con la misma ponderación (ver Tabla 2).

Tabla 2. Capacidad administrativa

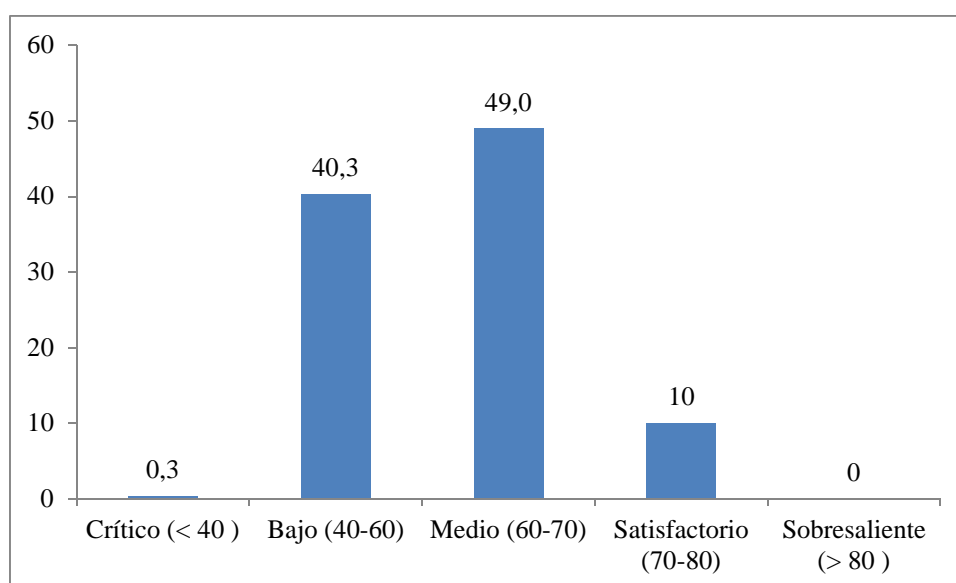
Recursos/procesos	Indicadores
a) Recursos humanos	Profesionalización del personal: formación profesional de la planta de personal de la administración municipal en los niveles, profesional, asesor, directivo y ejecutivo.
	Estabilidad del personal directivo: determina el movimiento de los funcionarios del nivel directivo que desempeñan cargos de libre nombramiento y remoción para la vigencia a evaluar.
b) Tecnologías de la información	Automatización de procesos: mide si los municipios han implementado aplicativos y/o softwares en los principales procesos transversales que se llevan a cabo en el interior de la administración, es decir, nómina docente, Sisbén, contabilidad, recaudo tributario, presupuesto, tesorería, servicio de acueducto, nómina, estratificación, pasivos pensionales, banco de proyectos, contratación, tablas de retención y control interno.
	Disponibilidad de computadores: mide la disponibilidad de equipos de cómputo que poseen los funcionarios en los niveles directivo, asesor, profesional y técnico para el cumplimiento de sus funciones
c) Procesos de transparencia, control y evaluación	Implementación del modelo estándar de control interno.
	Contratación por licitación o convocatoria pública
	Capacidad de interventoría de la contratación
d) Recursos financieros	Autofinanciamiento de los gastos de funcionamiento: mide qué parte de los recursos de libre destinación financia los gastos de funcionamiento.
	solvencia tributaria: se refiere a la participación de las rentas tributarias en los ingresos totales.
	Dependencia fiscal: mide la proporción de las transferencias de la Nación incluyendo regalías en el total de ingresos.
	Nivel de solvencia frente al endeudamiento: se obtiene como la proporción de los recursos totales que respaldan la deuda.
	Magnitud de la inversión: se mide como la participación que tiene la inversión en los gastos totales.
	Capacidad de ahorro: es igual al ahorro corriente como porcentaje de los ingresos corrientes

Fuente: Elaboración propia con base en el índice de gestión del Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2007.

Comparación entre municipios

Como se puede observar en el Gráfico 19, el índice de gestión del DNP el 40% de los municipios tiene una capacidad administrativa baja; el 49% de ellos es encuentra en un nivel medio; solo el 10% tiene una capacidad administrativa satisfactoria y ninguno tiene un nivel alto.

Gráfico 19. Capacidad administrativa de los gobiernos locales (Índice DNP 2007).



Fuente: Elaboración propia con base en DNP.

En medio de esta agrupación de frecuencias si se listan los municipios con los más bajos desempeños y los más altos, las diferencias se observan abismal (Tabla 3). ¿Qué explica las diferencias? En esta investigación testamos tres conjuntos de variables explicativas: condiciones socioeconómicas de la población, factores político- institucionales y violencia política producida por el conflicto armado interno en el periodo de la disputa territorial entre los grupos armados ilegales. Esta última variable ya fue discutida ampliamente en la segunda parte de esta investigación, mientras que las demás y sus hipótesis se presentarán en el siguiente capítulo.

Tabla 3. Municipios con mejor y peor capacidad administrativa

Municipios mejor desempeño	Puntaje
Cota (Cundinamarca)	79
Funza (Cundinamarca)	78
Tenjo (Cundinamarca)	77
Sopó (Cundinamarca)	77
Itagüí (Antioquia)	76
Municipios con peor desempeño	Puntaje
San Calixto (Norte de Santander)	2
María La Baja (Bolívar)	3
Cumaribo (Vichada)	17
San Luis (Tolima)	20
Valle del San Juan (Tolima)	20

Fuente: Elaboración propia con base en DNP, 2007.

Antes de entrar en materia, podríamos adelantarnos a la comprobación de las hipótesis, con solo analizar el listado de los mejores y peores desempeños. En cuatro de los cinco mejores puntajes de capacidad administrativa corresponden a municipios del departamento de Cundinamarca. Como recordará el lector, en el numeral 5.3 sobre la geografía de la violencia, se observó en este departamento la menor incidencia de la violencia en sus municipios, lo cual se explica por sus condiciones, pues tienen mejores vías (mayor presencia de la fuerza pública), no cuentan con recursos naturales atractivos para las economías de guerra y no están ubicados en fronteras ni corredores del narcotráfico. El quinto mejor puntaje lo obtuvo el municipio de Itagüí en el departamento de Antioquia; es uno de los municipios más industrializados del país; hace parte del área metropolitana de Medellín, ésta última es la segunda ciudad en importancia de Colombia. Se asocia este buen resultado por sus altos grados de prosperidad económica y capacidad estatal (vías, justicia y seguridad).

En cambio, los peores puntajes se encuentran en municipios que registraron altos niveles de violencia asociados a las economías de los grupos armados ilegales, como, San Calixto en el departamento de Norte de Santander, el gobierno municipal que menor resultado obtuvo, es uno de los principales productores de coca de la conocida región de Catatumbo y es fronteriza con Venezuela, al igual que Cumaribo, en Vichada, que produce coca y es limítrofe con el vecino país bolivariano. Por su parte María La Baja, es un municipio que hace parte de la región Montes de María, es una de las zonas más afectadas por la

violencia en el país, pues hace parte de una ruta del narcotráfico por donde transportan la cocaína producida en el Sur del departamento de Bolívar que hace tránsito hacia el Golfo de Morrosquillo, en el Caribe, además es una zona con muy baja capacidad estatal y presenta una alta incidencia de la pobreza.

8. Otras variables que determinan el desempeño municipal

8.1 Condiciones socioeconómicas de la población

En las regiones desarrolladas económicamente, por lo general sus poblaciones presentan altos niveles educativos y altos estándares de vida, condiciones que afectan positivamente el desempeño de los gobiernos. Una población educada, supone la disponibilidad de una bolsa de recursos humanos para la operación adecuada de la administración estatal. Además un mayor nivel educativo promedio de una región supone también ciudadanos con capacidad para evaluar a sus gobiernos y ejercer la presión necesaria para exigir bienes y servicios públicos de calidad⁵⁵⁹.

Como se mencionó en la primera parte de esta tesis, el desarrollo socioeconómico predice la calidad de la actividad política. Los países y regiones pobres son más propensos a relaciones de dependencia entre las élites y los ciudadanos que adoptan la forma de clientelismo. Esta línea argumental remite a los trabajos de Scott (1969), Lemarchand y Legg (1972) y más recientemente Robinson y Verdier (2013). Estos autores confirman que la pobreza y la desigualdad son poderosos factores que influyen en la existencia de malos gobiernos.

Otros trabajos estudian la relación entre pobreza y clientelismo desde el punto de vista del comportamiento político individual. Entre ellos se encuentran los de Chubb (1982), Auyero (2000), Brusco, Nazareno y Stokes (2013) y Weitz-Chapiro (2012). En estos estudios coinciden en que los políticos aprovechan las necesidades de las personas de bajos ingresos para obtener apoyo político a cambio de retribuciones económicas. La compra de votos, se convierte entonces, en una estrategia eficaz para salir elegido⁵⁶⁰. En estas situaciones la conexión entre la votación y el desempeño del aspirante, o la evaluación del gobierno del partido carece de importancia.

⁵⁵⁹ Véase: Tavits, M. (2004). *Institutions or Culture? A Comparative Study of Government Performance* (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh); De Borger, B., & Kerstens, K. (1996). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26(2), págs. 145-170; Loikkanen, H. A., & Susiluoto, I. (2005). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002.

⁵⁶⁰ Véase también: Jensen, P. S., & Justesen, M. K. (2014). Poverty and vote buying: Survey-based evidence from Africa. *Electoral Studies*, 33, 220-232.

De acuerdo con lo anterior, es de esperar, entonces, que en los municipios con alta incidencia de la pobreza prospere el clientelismo. Si los vencedores de las elecciones no son aquellos que presentan los programas más pertinentes o los que registran un buen historial de desempeño de su partido, sino los que cuentan con el dinero suficiente para comprar votos en las campañas políticas, entonces la conexión entre la rendición de cuentas electoral y el desempeño se rompe. Por lo tanto es de esperar una baja capacidad administrativa en municipios con una alta incidencia de la pobreza. Es decir, si los que gobiernan no tienen incentivos para desempeñarse bien, pues su elección no depende de ello, entonces estarán poco interesados en mejorar la capacidad de administrativa de las organizaciones locales⁵⁶¹.

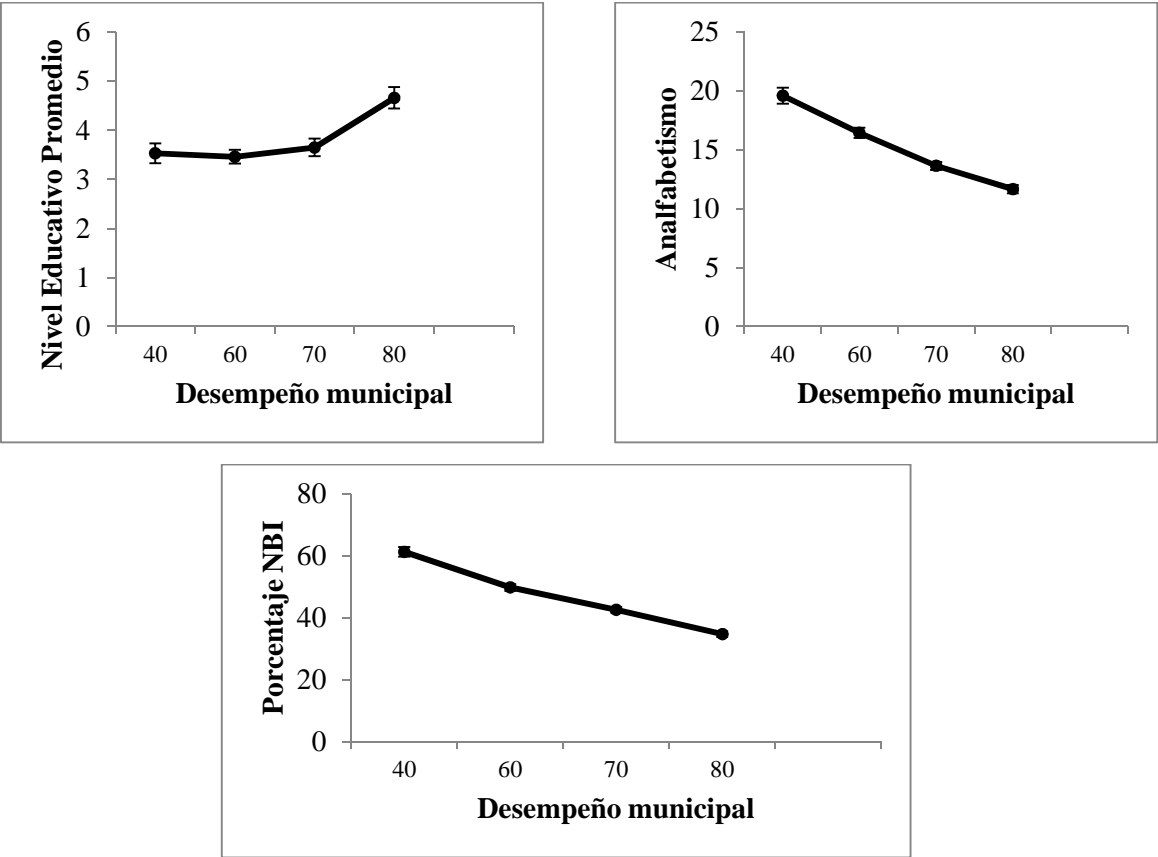
Para esta investigación se utilizan tres indicadores que dan cuenta de las condiciones socio-económicas de la población: i) El porcentaje de la población en situación de analfabetismo; ii) el porcentaje de población con estudios técnicos y superiores y iii) el porcentaje de la población del municipio en condiciones de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI-).

Como se observa en el Gráfico 20, estos indicadores muestran el comportamiento esperado en su relación con la capacidad administrativa (desempeño). Para el caso del analfabetismo se registra una relación negativa con el desempeño, es decir que conforme va reduciéndose el porcentaje de población analfabeta el desempeño se incrementa. Igualmente sucede con el porcentaje de la población con estudios técnicos y superiores con respecto al desempeño, éste último se incrementa al aumentar el porcentaje de población con formación especializada. Por su parte, la pobreza y el desempeño tiene una relación negativa, es decir a medida que se reduce el porcentaje de población pobre el desempeño de los gobiernos municipales aumenta⁵⁶².

⁵⁶¹ Véase: Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public Choice*, 50(1), págs.5-25.

⁵⁶² En este caso desempeño municipal y capacidad administrativa son sinónimos.

Gráfico 20. Condiciones socio-económicas de la población y desempeño municipal



Fuente: Elaboración propia con base en DANE y DNP.

8.2 Político-institucional

En las democracias el diseño institucional de pesos y contrapesos, implica que las decisiones sean tomadas en conjunto entre los ejecutivos y los legislativos. Es por ello que la composición partidaria de los órganos legislativos, determinan la capacidad de los gobiernos en la implementación de sus políticas públicas, especialmente cuando estas suponen cambios considerables de políticas.

En efecto, cuando el partido del gobierno no es el mismo de las mayorías en estos órganos, el ejecutivo tiene dificultades para concretar sus acciones de gobierno. En esta línea de análisis se encuentran los trabajos de Alt y Lowry (1994); Poterba (1994); Cox y McCubbins (2007). Estos autores indican que en una situación en la cual el partido que domina el congreso es diferente del partido en el gobierno, puede dificultar los ajustes fiscales necesarios para llevar unas finanzas públicas equilibradas en situaciones de crisis.

El argumento de los autores mencionados consiste que al no tener potenciales opositores de las iniciativas del gobierno en las legislaturas, el gobierno puede llevar a cabo políticas de reducción del gasto. Sin embargo, para otros autores, la falta de oposición en las legislaturas, afecta la rendición de cuentas y por lo tanto podría provocar un incremento del gasto público. En esta última línea argumental se encuentra el trabajo de Balaguer-Coll, Priorb y Ausina (2007). Ellos consideraron que aquellos gobiernos municipales que tenían una absoluta mayoría en el concejo, tendrían grandes dificultades para controlar el gasto. En este caso por tanto, encontraron empíricamente una relación negativa entre la participación de curules del partido del alcalde y el crecimiento del gasto público.

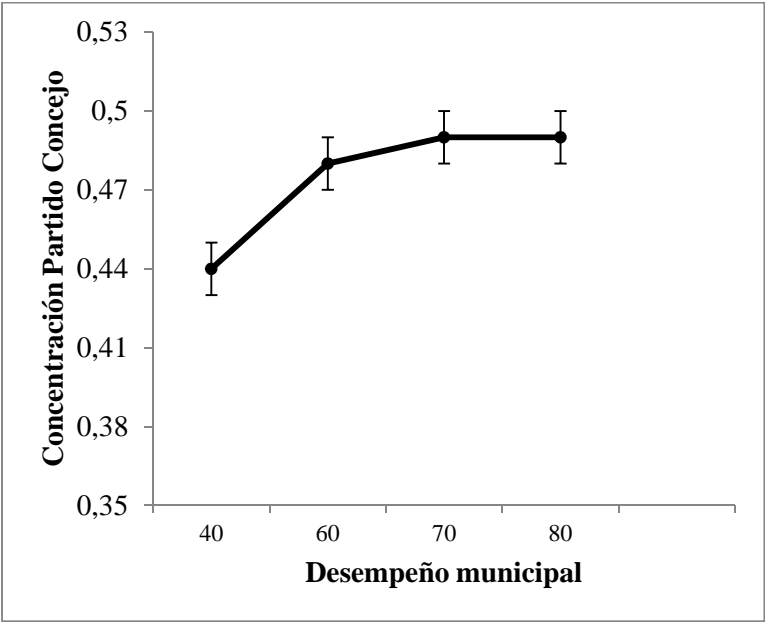
Como se puede observar el resultado en las políticas fiscales conforme exista oposición o consenso en el órgano legislativo, es ambiguo. Efectivamente, tal y como lo confirman Bosch y Suárez-Pandiello (1994), quienes aseguran que la alta oposición en las legislaturas puede tener dos lecturas frente al gasto público. Por un lado, se esperaría que una alta oposición ejerciera un fuerte control sobre el gasto público, y por tanto, los municipios en esta situación resultarían más austeros. Sin embargo, también puede argumentarse que una oposición fuerte requerirá más concesiones del gobierno municipal, lo que puede aumentar el gasto público. Esta última hipótesis se pondrá a prueba en el análisis empírico para el caso que nos ocupa.

En el modelo de Bosch y Suárez-Pandiello (1994), se asume que cuando el gobierno tiene una minoría en el concejo, es decir cuando el partido del alcalde en la legislatura tenga una participación baja de curules, necesita realizar más transacciones o negociaciones con los otros partidos para lograr la votación necesaria para la aprobación de su iniciativa, lo que resultará en mayores costos de transacción. Esto significa que será necesario conceder a un número determinado de representantes de la oposición sus propias propuestas de gasto que beneficien a sus electores o votantes. Una situación como esta, se traduce en un crecimiento del gasto público y en dificultades posteriores para mantener un nivel adecuado de balance primario.

Se puede inferir, entonces, que entre mayor sea la participación del partido del alcalde en el concejo menor será el gasto público y en general se espera un mejor manejo de las finanzas públicas, y una mayor capacidad administrativa. El gráfico 21 confirma esta hipótesis. Se observa una relación positiva entre el desempeño del municipio y el porcentaje de participación del partido del alcalde en el concejo. A medida en que el partido del alcalde tiene una mayor participación en el total de curules aumenta el desempeño⁵⁶³. Obsérvese sin embargo, que la tasa de cambio o la pendiente va reduciéndose conforme avanza en niveles más altos de desempeño hasta mantenerse estable en el último tramo. Este comportamiento amerita un estudio profundo en futuras investigaciones, que vale decir, haría un aporte de principal relevancia dada la carencia de estudios académicos sobre este aspecto relacionado con el desempeño de los gobiernos municipales en Colombia. No es nuestro objetivo aquí ampliar esta problemática, pues desborda el alcance de la investigación, más bien se incorpora esta variable como los demás factores que afectan el desempeño municipal y como parte del modelo explicativo de este estudio en su rol de variable de control.

⁵⁶³ Los resultados de las finanzas públicas sanas y en sí de la capacidad administrativa son el producto de decisiones inter-temporales. Por este motivo, se calculó la participación del partido del alcalde en el concejo como el promedio de varios periodos de gobierno que comprende desde la primera elección popular de alcaldes, es decir 1988 hasta el año de 2006.

Gráfico 21. Desempeño y concentración del partido del alcalde en el concejo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Departamento Nacional de Planeación.

9. Comprobación empírica de las hipótesis

9.1 Metodología para la comprobación de las hipótesis

En los capítulos anteriores se discutió la influencia que las distintas variables ejercen sobre el desempeño municipal. En este capítulo, se hará una comprobación empírica de las hipótesis mediante una regresión lineal múltiple de corte transversal con el método de mínimos cuadrados ordinarios. A continuación se presentan la variable dependiente y las variables independientes, su forma de cálculo y las fuentes de los datos. Acto seguido se presentan los pasos y los resultados en la construcción del modelo estadístico.

9.1.1 Variable dependiente y variables independientes

- Desempeño municipal o capacidad administrativa: es la variable dependiente. Como ya se dijo es un indicador construido por el Departamento Nacional de Planeación que comprende aspectos relacionados con los recursos humanos, tecnológicos, prácticas de control y evaluación y el manejo de las finanzas públicas. Se etiquetó la variable como: `desem_gestión`.

Para comprobar la hipótesis central para esta investigación se toma el indicador de capacidad administrativa registrado en el año 2007, con el fin de observar los efectos de la trayectoria de la violencia política producida por la disputa territorial entre los grupos armados ilegales en el periodo 1988-2006. Si bien es cierto que metodológicamente es más adecuado utilizar datos de desempeño municipal desde ese largo periodo de tiempo, y aplicar una regresión lineal en panel, esta opción se vio limitada por la inexistencia de datos de la variable dependiente para dicho periodo, ya que el Departamento Nacional de Planeación viene calculando este indicador desde el año 2006. Se explicó ampliamente en la segunda parte de esta investigación que el conflicto armado interno durante este periodo moldeó los incentivos de los alcaldes e inhibió el fortalecimiento de la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, por lo tanto la hipótesis concreta consiste en que a mayor violencia política menor es la capacidad administrativa del gobierno municipal. La variable independiente se operacionaliza a través de varios indicadores de violencia política calculados con datos del Observatorio de Derechos Humanos de la Presidencia de la República:

- Asesinatos a dirigentes políticos por cada 100 mil habitantes: Resulta al dividir el número de asesinatos de dirigentes políticos registrados en el periodo 1988 - 2006 entre la población del municipio, multiplicado por 100 mil habitantes. Se etiquetó como: Asesinatos políticos.

- Secuestros a dirigentes políticos: Resulta al dividir el número de secuestros de dirigentes políticos registrados en el periodo 1988 - 2006 entre la población del municipio, multiplicado por 100 mil habitantes. Se etiquetó como: Secuestros políticos.

- Víctimas de la población civil por cada 100 mil habitantes. Se calcula al dividir el número de desplazados, homicidios y secuestros registrados en el municipio entre 1988 y 2006 entre la población del municipio, multiplicado por 100 mil habitantes. Se etiquetó como: Victimaspoblacioncivil.

-Masacres: número de masacres registradas en el municipio entre los años de 1988 - 2006. Se etiquetó como: Masacres_absoluto.

- Actos terroristas: sumatoria de los siguientes eventos registrados en el municipio entre 1988 y 2006: acto terrorista con explosivos, incendios, ataque a las instalaciones y otros actos terroristas. Se etiquetó como: actos terroristas

- Combates y otras acciones de los grupos armados ilegales: sumatoria de los siguientes eventos registrados en el municipio entre 1988 y 2006: combates directos entre las fuerzas del Estado y las guerrillas, hostigamientos, bloqueo de vías, retenes ilegales, asalto a la propiedad privada que realizaron guerrillas y paramilitares, emboscadas, hostigamientos y piratería terrestre. Se etiquetó como: comba_acciones.

Los indicadores de las variables de las condiciones socioeconómicas de la población son:

- Pobreza: se utiliza el índice de necesidades básicas insatisfechas. Es el porcentaje de población pobre en cada municipio. Los datos provienen del censo de 2005 realizado por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE). Se etiquetó como: Porcentaje_NBI. La hipótesis asociada a esta variable consiste en que a mayor incidencia de pobreza del municipio, menor es la capacidad administrativa del gobierno municipal.

- Población con estudios especializados: porcentaje de la población con alguno de los siguientes niveles educativos: Normalista, Técnica Profesional, Tecnológica, Profesional, Especialización, Maestría y Doctorado. La fuente de información proviene del censo de 2005 realizado por el DANE. Toma valores de 0 a 100. Se etiquetó como: Estudios_espec. La hipótesis considera que a mayor porcentaje de población con estudios especializados, mayor es la capacidad administrativa del gobierno municipal.

- Analfabetismo: Porcentaje de personas en el municipio que no sabe leer ni escribir. Toma valores de 0 a 100. El dato es censal del año 2005. Se etiquetó como: Analfabetismo. La hipótesis correspondiente a esta variable consiste en que entre menor sea el porcentaje de población analfabeta en el municipio, mayor es la capacidad administrativa del gobierno municipal.

- Participación del partido del alcalde en el concejo: Se obtiene al dividir el número de curules del partido del alcalde entre el número de curules en el concejo. Toma valores de 0 a 1. Se calculó un promedio para los periodos de gobierno entre los años de 1988 y 2006. Se tomó este periodo desde la primera elección popular de alcaldes en 1988 hasta el año 2006, partiendo de la idea de que los resultados de la capacidad administrativa son el producto de decisiones pasadas. Los datos se obtuvieron de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se nombró como: participa_partidoalc_concejo. La hipótesis formulada para esta variable consiste en que conforme aumenta la participación del partido del alcalde en el concejo mayor es la capacidad administrativa del gobierno municipal.

9.1.2 Construcción del modelo estadístico

Se construyó un modelo de regresión lineal con la variable dependiente y las variables explicativas, definidas anteriormente. Para ello se siguieron los siguientes pasos:

i) Matriz de correlaciones de las variables explicativas con el fin de eliminar variables que explican lo mismo que otras y escoger una de ellas.

ii) Matriz de correlación entre las variables independientes con la variable dependiente, este paso permitió sacar del modelo, aquellas que no tienen relación con la variable que se quiere explicar.

iii) Análisis de residuos para eliminar casos no válidos.

iv) Escogencia del modelo mediante la comparación de todos los modelos posibles con base en los criterios: el mínimo error cuadrático medio (MSE), el máximo R^2 y el menor valor del estadístico Cp de Mallow.

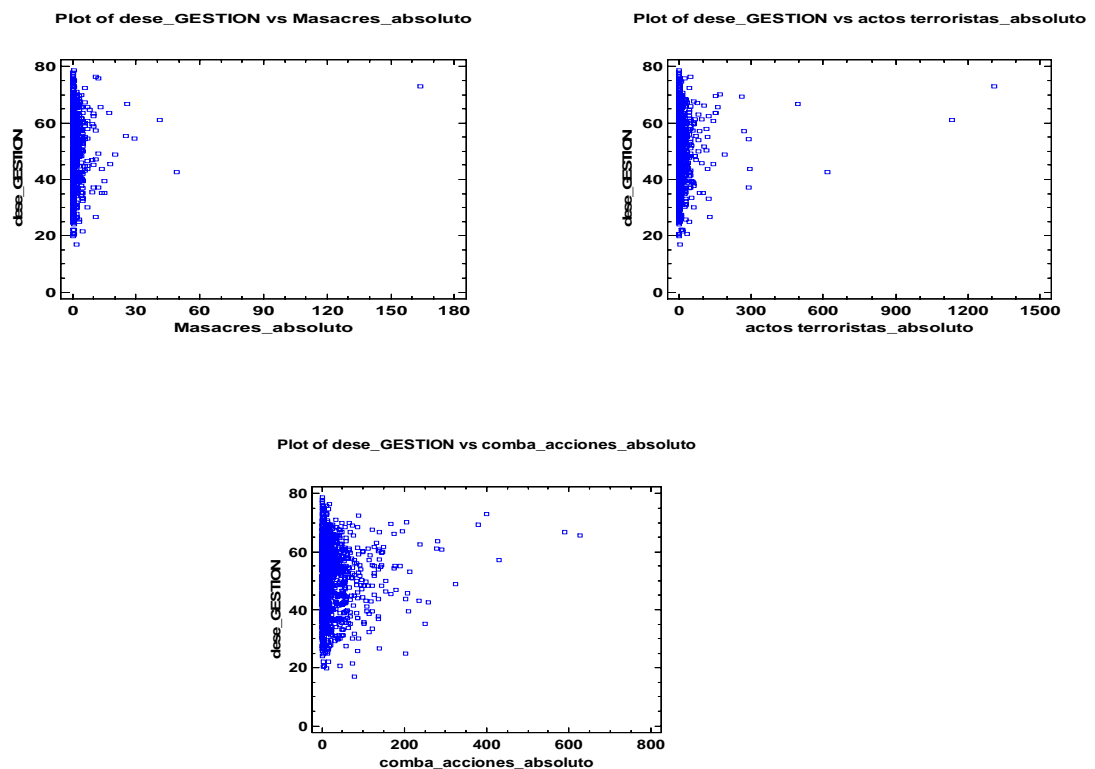
vi) Estudio de los estadísticos Leverage y DFITS con el fin de identificar casos outliers.

vii) Ajuste del modelo para la estimación de los parámetros y significancia estadística.

viii) Diagnóstico del cumplimiento de los supuestos del modelo de regresión lineal

La base de datos original contenía 1098 casos y 10 regresores. Del ajuste inicial se decidió eliminar a la variable asesinatos políticos (tiene una correlación $r=0.6815$ con secuestros políticos). Se eliminaron también las variables masacres, actos terroristas y combates y otras acciones por no tener correlación ninguna con el regresando, tal como se aprecia en los gráficos siguientes.

Gráfico 22. Correlación dese_gestión vs masacres, actos terroristas y comba_acciones



Uno de los supuestos del modelo de regresión lineal normal es que los errores tienen distribución normal. No es posible conocer los errores reales, pero es posible observarlos por las diferencias entre los valores observados y los estimados ($Y - \hat{Y}$). Los residuos estudiantizados se encuentran con mayor probabilidad en el rango (-3,3). En caso contrario, esto permite identificar posibles valores no válidos de Y.

El análisis de los residuos permitió también eliminar los casos No. 178, 183, 200, 814 y 840. Dos de ellos tenían valores sospechosamente bajos del regresando y el resto, a pesar de ser cero, probablemente se trataban de valores perdidos. Todos ellos ejercían una influencia indebida sobre el modelo (ver Tabla 4).

Tabla 4. Análisis de residuos

Unusual Residuals				
		Predicted		Studentized
Row	Y	Y	Residual	Residual
21	23.96	52.5079	-28.5479	-2.58
63	31.8	54.5728	-22.7728	-2.06
136	37.13	59.3493	-22.2193	-2.03
141	24.54	50.3885	-25.8485	-2.34
167	33.16	57.6574	-24.4974	-2.23
178	3.63	45.2672	-41.6372	-3.78
183	0	44.8811	-44.8811	-4.08
200	0	51.4915	-51.4915	-4.7
373	24.78	47.2039	-22.4239	-2.04
410	20.76	57.9021	-37.1421	-3.37
461	66.26	41.0042	25.2558	2.29
473	64.02	35.1819	28.8381	2.62
479	57.69	33.6677	24.0223	2.19
484	68.49	45.2924	23.1976	2.1
586	27.04	52.2998	-25.2598	-2.28
633	29.23	52.1795	-22.9495	-2.07
641	30.86	55.5119	-24.6519	-2.23
677	22.04	53.0287	-30.9887	-2.81
683	25.8	49.9134	-24.1134	-2.18
688	21.52	44.9277	-23.4077	-2.12
734	69.86	47.7207	22.1393	2
741	31.11	61.9408	-30.8308	-2.84
814	0	52.4042	-52.4042	-4.78
840	2.37	41.1667	-38.7967	-3.54
976	32.69	55.2296	-22.5396	-2.04
981	25.48	49.3953	-23.9153	-2.17
1001	22.09	49.5948	-27.5048	-2.49
1043	19.88	48.5517	-28.6717	-2.59
1046	20.38	48.9241	-28.5441	-2.58
1067	34.09	57.827	-23.737	-2.15
1092	63.51	39.4368	24.0732	2.2
1095	16.93	40.2768	-23.3468	-2.11
1097	30.08	52.59	-22.51	-2.03

En la etapa siguiente se estudió la necesidad o no de incluir a las seis variables restantes en el modelo. La tabla siguiente muestra la comparación de todos los modelos posibles, desde el que no contiene más que la constante hasta el modelo que incluye a todos los regresores disponibles. El resultado es que el modelo con todos los seis regresores es el mejor, no sólo porque tiene el mínimo error cuadrático medio (MSE) y el máximo R^2 de los modelos alternativos, sino porque tiene el menor estadístico C_p de Mallows. De hecho, el $C_p = 7$ es el valor esperado para este modelo porque son 7 los parámetros que se estiman, a saber, la constante y los coeficientes de los regresores.

Modelo de regresión seleccionado - dese GESTION

Variable dependiente: dese_GESTION

Variables independientes

A=participa_partidoalc_concejo

B=Porcentaje_NBI

C=nivel_educativo_prom

D=analfabetismo

E=Secuestros políticos

F=VictimasPoblacion civil

Número de casos: 1088

Número de modelos de ajuste: 64

Posteriormente se estudiaron los estadísticos Leverage y DFITS. Estos estadísticos miden la influencia de cada punto sobre el valor de la variable independiente, de manera tal que puntos excesivamente influyentes puedan ser identificados como válidos para el estudio. El análisis permitió identificar algunos puntos posiblemente problemáticos desde el punto de vista de su pertenencia a la muestra. Sin embargo, después de un análisis individual se determinó que no eran legítimos outliers y que debían formar parte de los datos. (El caso más destacado corresponde al municipio de Argelia, en el departamento del Cauca). De hecho, se determinó que había 15 casos con un leverage mayor que 5 veces el leverage promedio.

Tabla 5. Resultados del modelo

		Adjusted		Included			Adjusted		Included
MSE	R-Squared	R-Squared	Cp	Variables	MSE	R-Squared	R-Squared	Cp	Variables
139.657	0.0	0.0	247.963		116.269	169.769	167.472	274.973	BCD
138.92	0.619565	0.528055	241.699	A	116.75	166.334	164.027	320.802	BCE
116.93	163.505	162.734	318.542	B	116.524	167.944	165.641	299.325	BCF
131.641	582.705	574.033	172.233	C	116.3	169.549	167.251	277.913	BDE
124.698	107.936	107.115	105.981	D	116.261	169.828	16.753	274.195	BDF
139.22	0.404589	0.312881	244.566	E	116.067	171.211	168.917	255.747	BEF
139.657	0.0919963	0.0	249.955	F	123.037	121.439	119.007	919.686	CDE
115.679	173.222	171.698	208.921	AB	123.421	118.701	116.262	956.207	CDF
129.064	77.553	758.527	148.511	AC	130.837	657.457	631.601	166.261	CEF
123.013	120.802	119.182	908.177	AD	123.884	115.392	112.944	100.035	DEF
138.442	105.232	0.869929	237.926	AE	114.455	183.473	180.457	112.172	ABCD
139.046	0.620793	0.437605	243.682	AF	115.046	179.261	17.623	168.356	ABCE
116.719	165.787	164.249	308.095	BC	114.911	180.225	177.197	155.502	ABCF
116.336	16.852	166.988	271.635	BD	114.802	180.996	177.971	145.221	ABDE
116.946	164.165	162.624	329.732	BE	114.873	180.491	177.464	151.948	ABDF
116.77	165.419	163.881	31.3	BF	114.961	179.862	176.833	160.344	ABEF
123.324	118.581	116.956	937.809	CD	120.46	140.635	137.461	683.617	ACDE
131.512	600.597	583.271	171.846	CE	120.873	137.688	134.503	722.923	ACDF
131.666	589.545	572.199	173.32	CF	128.431	837.672	803.831	144.221	ACEF
124.249	111.966	110.329	102.605	DE	122.276	127.677	124.455	856.477	ADEF
124.813	107.937	106.293	107.98	DF	116.252	170.656	167.593	283.142	BCDE
138.786	0.806782	0.623937	241.201	EF	116.163	171.289	168.229	274.697	BCDF
115.025	178.652	176.379	156.479	ABC	115.837	173.614	170.562	243.686	BCEF
114.873	179.739	177.469	141.982	ABD	115.531	175.801	172.757	214.518	BDEF
115.676	174.004	171.718	218.491	ABE	122.56	125.652	122.423	883.483	CDEF
115.596	174.574	17.229	210.877	ABF	114.419	184.482	180.714	118.708	ABCDE
120.763	137.677	135.291	703.071	ACD	114.425	184.442	180.673	119.252	ABCDF
128.921	794.232	768.755	148.016	ACE	114.313	185.242	181.477	108.578	ABCEF
129.135	778.954	753.435	150.054	ACF	114.215	185.937	182.175	993.025	ABDEF
122.505	12.524	122.819	868.974	ADE	120.14	143.708	139.751	662.624	ACDEF
123.113	120.899	118.466	926.891	ADF	115.448	177.148	173.345	216.547	BCDEF
138.111	13.799	110.697	235.556	AEF	113.802	189.633	185.135	7.0	ABCDEF

Para efectos de comparación se eliminaron del modelo los 5 casos de este subgrupo que corresponden a los valores más extremos de la variable Víctimas Población Civil, puesto que esta variable presenta una gran asimetría (min.=0, media = 96.44, máx. = 4137.93). Los casos eliminados provisionalmente fueron los números 134, 214, 390, 724, 733 y 741 de la tabla de datos original. En el modelo ajustado de esta manera la significancia de las variables es peor, en general, que en el modelo final, y lo mismo ocurre con la homoscedasticidad y normalidad de los errores.

		Mahalanobis				Mahalanobis	
Row	Leverage	Distance	DFITS	Row	Leverage	Distance	DFITS
12	0.0203117	215.167	0.167847	527	0.031839	347.151	0.134008
13	0.0290217	314.605	-0.128713	532	0.0109166	109.871	0.180243
21	0.00425797	364.485	-0.176408	536	0.0120751	122.748	0.219593
48	0.0556783	630.327	0.270378	620	0.0266565	287.427	0.172578
74	0.0116701	118.243	0.187896	637	0.0345012	378.081	0.0749388
89	0.026204	282.242	-0.110566	649	0.0394801	436.386	0.176593
92	0.013757	141.494	-0.240235	674	0.00569025	52.159	-0.224415
97	0.070557	814.426	0.19201	678	0.0384091	423.793	-0.17554
129	0.0163835	170.898	0.194623	679	0.00940175	930.812	-0.187624
131	0.020462	216.869	0.239499	680	0.00570653	523.378	-0.175087
132	0.0290971	315.474	-0.163801	681	0.061863	706.143	0.246098
134	0.0572875	649.958	0.412721	709	0.0127718	130.506	-0.162981
136	0.0222822	237.508	-0.325379	716	0.0228328	243.767	0.210398
158	0.0256204	275.563	0.00444398	721	0.054268	613.177	-0.0572855
167	0.0171833	179.882	-0.313296	726	0.0254134	273.196	0.18583
186	0.00916558	904.682	-0.188174	728	0.0201184	212.981	0.244921
195	0.00789441	764.246	-0.174359	729	0.0173716	181.999	0.200171
211	0.0557715	631.462	0.163252	730	0.0920396	109.088	-0.0608576
314	0.0417186	462.797	0.12195	738	0.0372097	409.724	-0.575982
370	0.0144332	149.049	-0.260941	742	0.0264844	285.455	0.111064
377	0.0201244	213.049	-0.0279957	757	0.0214588	228.162	0.134357
381	0.00861405	843.707	0.178258	821	0.0191971	20.257	-0.243577
387	0.620775	1776.74	0.329208	831	0.0563342	63.832	-0.372517
407	0.00431966	371.243	-0.23085	850	0.0209569	222.473	0.0917387
456	0.00864859	847.523	0.164742	892	0.0106309	106.702	-0.186445
458	0.0090105	88.753	0.221367	893	0.0215712	229.437	-0.0984762
460	0.0105203	105.475	0.190993	901	0.0115327	116.715	-0.225244
461	0.0100737	100.523	0.203217	924	0.0296597	321.959	-0.155371
466	0.0152745	158.463	0.162343	965	0.0541509	611.757	0.419505
469	0.00932482	922.299	0.16717	974	0.0256463	275.859	-0.281054
470	0.0105766	106.098	0.275691	976	0.00798539	774.286	-0.205784
472	0.0112232	113.276	0.188305	1054	0.0128846	131.763	-0.179757
474	0.0318835	347.667	0.14217	1062	0.00612011	568.829	-0.175739
476	0.0173557	181.821	0.296634	1087	0.0250957	269.564	0.360941
480	0.0108753	109.414	0.168682	1090	0.00610181	566.817	-0.175334
522	0.011113	112.053	0.176348				

- El modelo

El modelo ajustado con los n=1093 casos es el siguiente modelo clásico de regresión lineal:

Regresión múltiple dese_GESTION

Variable dependiente: dese_GESTION

Variables independientes:

participa_partidoalc_concejo

Porcentaje_NBI

nivel_educativo_prom

analfabetismo

Secuestros políticos

VictimasPoblacion civil

Tabla 6. Modelo ajustado determinantes del desempeño de los gobiernos municipales

		<i>Standard</i>	<i>T</i>	
<i>Parámetro</i>	<i>Estimador</i>	<i>Error</i>	<i>estadístico</i>	<i>P-Valor</i>
CONSTANTE	55.8624	1.69692	32.9199	0.0000
participa_partidoalc_concejo	8.69822	2.13139	4.08102	0.0000
Porcentaje_NBI	-0.181254	0.0231575	-7.82703	0.0000
nivel_educativo_prom	0.26472	0.119221	2.22042	0.0264
Analfabetismo	-0.147913	0.0611136	-2.42029	0.0155
Secuestros políticos	-0.0419273	0.0159324	-2.63157	0.0085
VictimasPoblacion civil	-0.00661343	0.00252304	-2.62121	0.0088

Análisis de variancia

<i>Source</i>	<i>Sum of Squares</i>	<i>Df</i>	<i>Mean Square</i>	<i>F-Ratio</i>	<i>P-Value</i>
Model	28787.7	6	4797.95	42.16	0.0000
Residual	123020.	1081	113.802		
Total (Corr.)	151808.	1087			

R-cuadrado = 18.9633 percent

R-cuadrado (ajustado por d.f.) = 18.5135 percent

Error estándar de Est. = 10.6678

Error de la media absoluta = 8.86449

Los signos de los parámetros son los esperados en todos los casos, y a nivel individual todos son significativos al 5%, es decir todos los p-valores son menores que 0.05. Conjuntamente también los parámetros son altamente significativos según se desprende del p-valor del análisis de variancia.

El objetivo básico del ajuste es la estimación y por esa razón el valor relativamente pequeño del coeficiente de determinación (18.5%) es de escasa relevancia, en razón de que en las ciencias sociales es bastante frecuente este resultado, como bien lo menciona Wooldridge (2003: 40):

En las ciencias sociales, los R-cuadrados bajos en las ecuaciones de regresión son frecuentes, especialmente para el análisis transversal. Discutimos esta cuestión más generalmente bajo el análisis de regresión múltiple, pero vale la pena enfatizar ahora que un R-cuadrado aparentemente bajo no significa necesariamente que una ecuación de regresión de mínimos cuadrados ordinarios es inútil. Todavía es posible que sea una buena estimación de la relación *ceteris paribus* entre salario y rendimiento del capital; si esto es cierto no depende directamente del tamaño de R-cuadrado. Los estudiantes que están aprendiendo econometría en primer lugar tienden a poner demasiado peso en el tamaño de la R-cuadrado en las ecuaciones de regresión. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que el uso de R-cuadrado

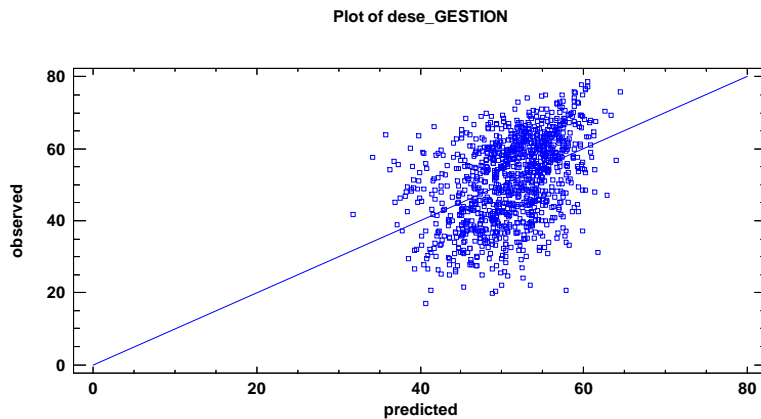
como el principal indicador de éxito para un análisis econométrico puede ser problemático.

Es más importante que los signos de los parámetros sean los esperados, esto porque el objetivo de la investigación consiste en comprobar si la hipótesis central es válida, es decir si la variable que explica entre otras el desempeño municipal, la violencia política, es significativa. Sin duda, el bajo valor del coeficiente de determinación, nos muestra que además del conjunto de las tres variables consideradas existen otras que podrían explicar de igual manera el desempeño municipal. Un esfuerzo académico en esa dirección daría como resultado un modelo más completo que se reflejaría en un coeficiente de determinación más alto. Como se entenderá, por tanto, no es pretensión de este estudio hacer un modelo estadístico de lo más completo que explique el desempeño municipal y que se refleje en un coeficiente de determinación alto, sino más bien demostrar que la variable violencia política afectó la capacidad administrativa de los gobiernos municipales, es decir que es significativa para explicar nuestra variable dependiente. Un refuerzo de esta argumentación lo aporta Wooldridge (2003: 192):

De ninguna manera, la hipótesis del modelo lineal clásico requiere que R-cuadrado tenga un valor particular; R-cuadrado es simplemente una estimación de cómo la variación en y se explica por x_1, x_2, \dots, x_n en la población. Hemos visto varias regresiones que han tenido pequeños R-cuadrados. Si bien esto significa que no hemos tenido en cuenta varios factores que afectan a y , esto no significa que los factores en u estén correlacionados con las variables independientes. La suposición media condicional cero en el MLR, es lo que determina si obtendremos estimadores no sesgados de los efectos *ceteris paribus* de variables independientes, y el tamaño del R-cuadrado no tiene relación directa con esto.

El Gráfico de Y vs \hat{Y} , mostrado a continuación, no contiene ninguna información que indique problemas obvios con el modelo.

Gráfico 23. Y vs \hat{Y}

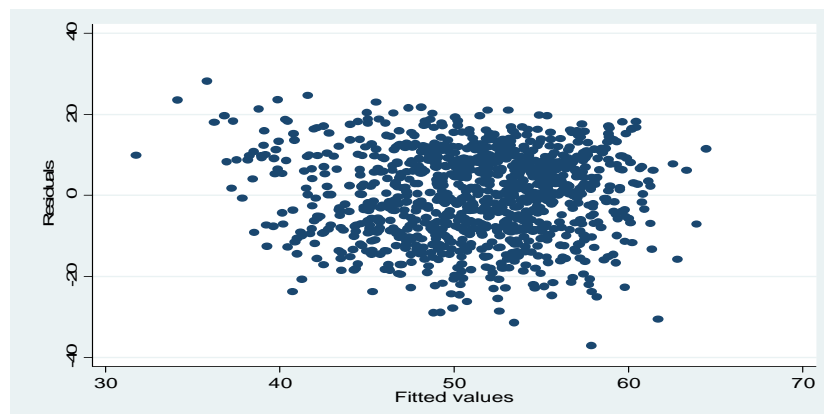


-Diagnóstico del cumplimiento de los supuestos del modelo

Multicolinealidad: El resultado del ajuste demuestra que no hay indicios de este problema. Esto se aprecia en el hecho de que todos los parámetros son significativos y el valor del coeficiente de determinación es relativamente pequeño.

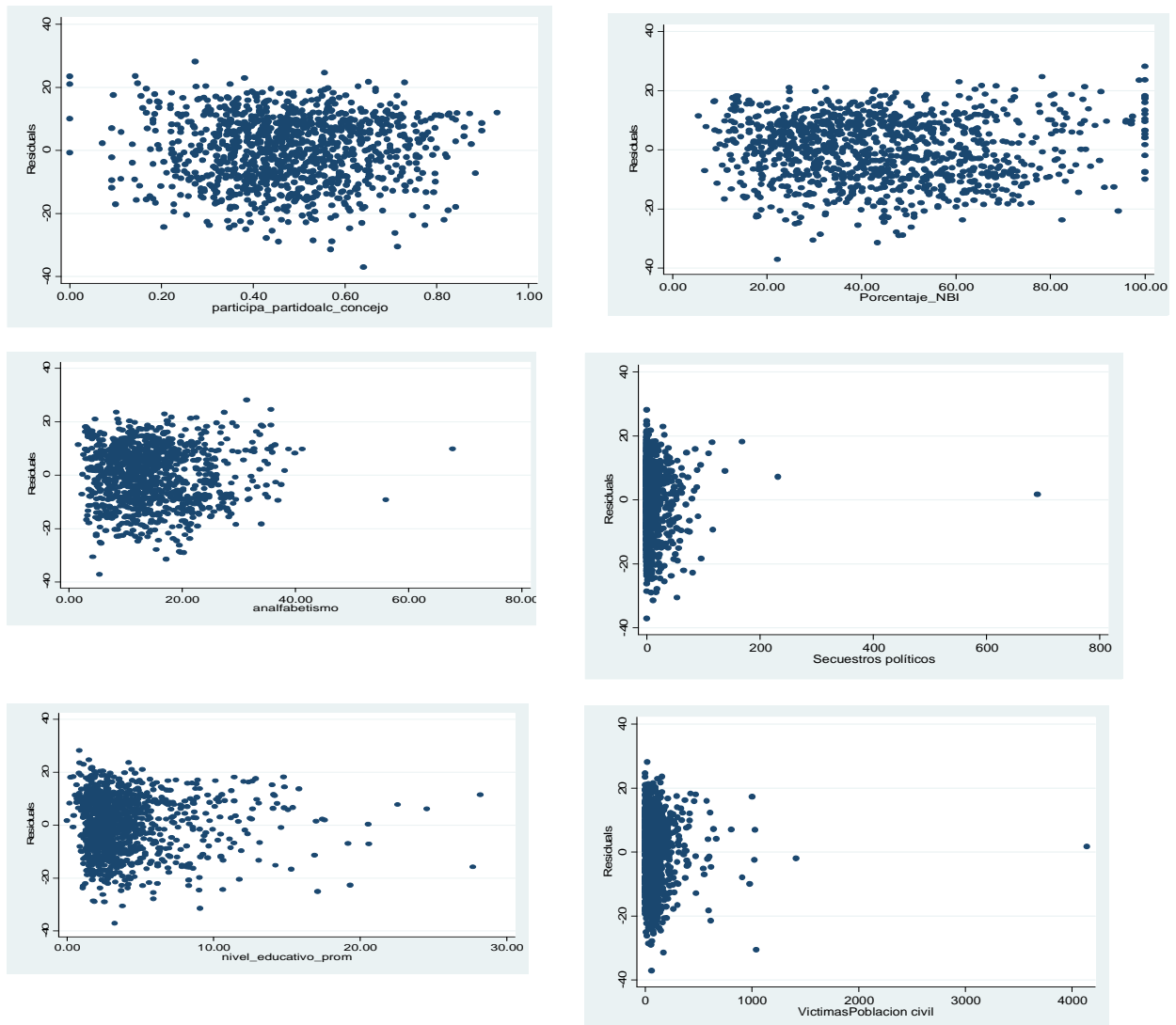
Homoskedasticidad de los errores: Para estudiar gráficamente la homoskedasticidad de los errores usamos el gráfico de los residuos vs la variable dependiente estimada por el modelo. A simple vista no se puede decir que exista heteroskedasticidad (ver Gráfico 23).

Gráfico 24. Residuos vs variable dependiente



Los gráficos de los residuos vs cada uno de los regresores se presenta a continuación. Como es de esperar, se observa en los gráficos que ninguno de ellos muestra una desviación pronunciada de la homoskedasticidad.

Gráfico 25. Residuos vs regresores



-La prueba de Breusch-Pagan, muestra que hay una pequeña heteroskedasticidad de los errores al 5% pero no la hay, por ejemplo, al 3.9% o menor. Es decir, no es aconsejable ninguna transformación del modelo.

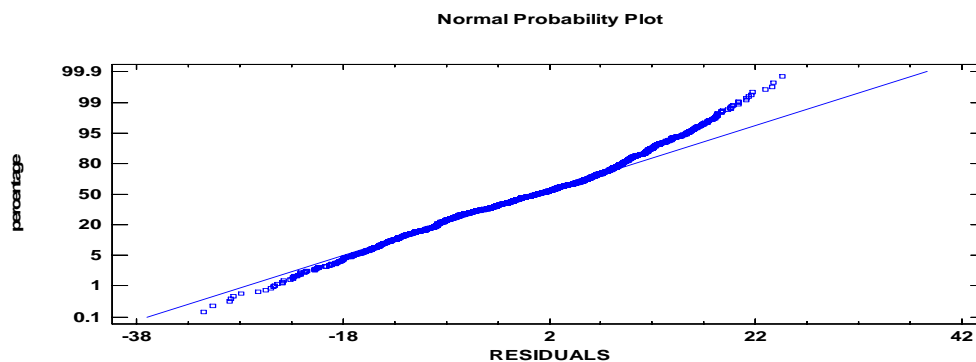
```
. estat hettest

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of dese_GESTION

chi2(1)      =      4.24
Prob > chi2   =    0.0395
```

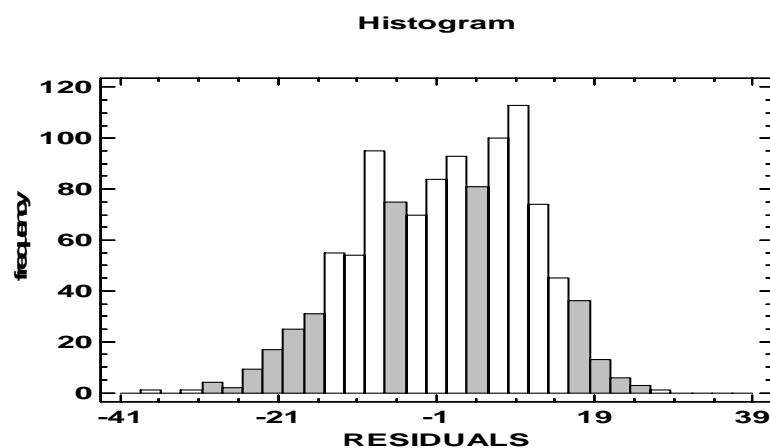
-Normalidad de los errores: El Gráfico de probabilidad normal de los residuos muestra una pequeña desviación de la normalidad en los extremos.

Gráfico 26. Probabilidad normal de los residuos



El histograma corrobora que hay una desviación de la normalidad puesto que es menos poblado cerca de la media que una población verdaderamente normal, aunque la desviación no es tan pronunciada como para considerarla problemática.

Gráfico 27. Histograma



El test de Shapiro-Wilks de normalidad de los errores proporciona un p-valor menor que 0.05. Esto confirma la no-normalidad de los errores, sin embargo si el objetivo de la regresión es sólo la estimación, la normalidad de los errores, aunque deseable, no es esencial⁵⁶⁴.

⁵⁶⁴ Gujarati, D. (2006). Principios de econometría. Madrid: McGraw-Hill. Pág. 338.

9.2 Análisis de los resultados

En la siguiente tabla se resumen los resultados de la regresión multivariada. Los coeficientes miden el cambio en la variable dependiente respecto a la variable independiente, manteniendo constantes los demás factores. Los secuestros políticos (al igual que los asesinatos políticos) y la violencia sobre la población civil, registran de manera significativa coeficientes negativos frente a la variable dependiente, es decir que entre mayor violencia sobre dirigentes políticos y sobre los ciudadanos, menor es el desempeño municipal. Se confirma por tanto, la hipótesis que el desempeño municipal depende del legado de la violencia que dejó el conflicto armado interno durante 1988 y 2006.

Tabla 7. Resultados de la regresión múltiple determinantes desempeño municipal

Variables	Coeficientes	Error estándar	Significativo al
Violencia política			
Secuestros dirigentes políticos	-0,04	0,01	99%
Violencia sobre la población civil	-0,006	0	99%
Socioeconómico			
Porcentaje de NBI	-0,18	0,02	99%
Nivel educativo	0,26	0,02	95%
Analfabetismo	-0,14	0,11	99%
Político-institucional			
Participación del partido del alcalde en el concejo	8,6	32,9	99%
R ² ajustado	18%		

Fuente: elaboración propia

La violencia sobre los dirigentes políticos, indica el dominio territorial de guerrillas y paramilitares, lo cual incluía la restricción a la competición política mediante actos de violencia sobre candidatos, y alcaldes y concejales en ejercicio. Esta situación produjo una selección adversa de los gobernantes, en la cual se escogieron a los perfiles menos competentes, con el más bajo desarrollo moral y tendió hacia la criminalización de la política. Además la conformación de los cogobiernos clientelistas de los grupos armados ilegales supuso también la eliminación de la competición en la selección de empleados,

proveedores y contratistas. Cuando se implementó la elección popular de alcaldes se esperaba que el proceso competitivo resultara en la escogencia de los mejores para que lideraran el desarrollo de las capacidades de las administraciones públicas. Aquellos municipios en que las elecciones no fueron restringidas por los grupos armados ilegales, pudieron aprovechar los beneficios de la democracia y los alcaldes tuvieron los incentivos adecuados para el buen desempeño y el fortalecimiento de las capacidades administrativas.

La violencia sobre la población civil indica el control que los grupos armados ilegales ejercieron sobre los ciudadanos durante el periodo considerado. Correspondía en general a las sanciones por oponerse a las reglas de juego informales que establecieron en los territorios de dominio. El pago de contribuciones forzosas, el castigo por auxiliar a los grupos armados contrarios, la violación de las normas de convivencia, el apoyo electoral a grupos políticos en competencia, etc. Este tipo de violencia para el caso que nos ocupa y que resultó negativo para el desempeño, indica la incapacidad de la población civil para manifestar sus preferencias políticas, asociarse autónomamente, ejercer el control a la gestión de los alcaldes y participar libremente en la vida política del municipio.

Como se anotó en el capítulo 6, por la lógica de la violencia en las zonas en conflicto, la confianza y las organizaciones sociales se erosionaron, se perdió capital social necesario para emprender acciones colectivas que favorecieran el bien común. Por la ausencia de presión de la ciudadanía los diversos alcaldes que gobernaron durante el periodo en estudio en los municipios que se encontraron en esta situación, no tuvieron los incentivos para llevar a cabo una gestión adecuada de los recursos disponibles en las administraciones públicas municipales, lo cual se reflejó en los pobres indicadores de capacidad administrativa del año en observación.

Además de la violencia, la pobreza se constituye en un obstáculo para el buen desempeño de los gobiernos municipales. En la regresión resultó esta variable significativa y con signo negativo. Por cada punto porcentual adicional de pobreza se reduce el desempeño municipal en 0.18 puntos. Como se dijo en los capítulos anteriores, las condiciones económicas y sociales precarias de la población favorece el clientelismo. Al igual que el clientelismo de los grupos armados ilegales, los ciudadanos pierden su capacidad para ejercer sus derechos políticos de manera plena, pero con la diferencia que se hace de

manera relativamente voluntaria y más por sus necesidades materiales. Los políticos que gobiernan en estos municipios donde prevalece el clientelismo asociado con la pobreza, no tienen incentivos para servir a la población en general, pues su elección no depende de ello, y es clara por tanto la desconexión entre la rendición de cuentas electoral y su desempeño. Más allá de la carencia de motivación para el buen desempeño de los políticos, la escasez de recursos de la población también indica una restricción a la generación de recursos vía imposición. Esta situación se constituye en un limitante para la vinculación de personal calificado, la dotación de tecnologías administrativas e inversión en oficinas funcionales. Otros indicadores de las condiciones socioeconómicas de la población como analfabetismo y educación especializada tienen el signo esperado.

La participación del partido del alcalde en el concejo también resultó significativa para explicar el desempeño municipal. Confirma la hipótesis que conforme exista una mayor gobernabilidad en el órgano de representación popular, se traduce en mejores resultados en cuanto al manejo de las finanzas públicas, los recursos humanos y prácticas administrativas de gestión y control. Los menores costos de transacción asociados a la reducción de las negociaciones al contar con pocos partidos en el concejo, favorecen el control del gasto público y la racionalidad en el manejo de los recursos humanos, y en general fortalecen la capacidad administrativa.

10. Conclusiones

¿Qué explica las diferencias en el desempeño entre gobiernos municipales en Colombia?, fue la pregunta que orientó la presente investigación doctoral. Aunque esta cuestión ha sido estudiada de tiempo atrás por las ciencias políticas, el conocimiento acumulado, a partir de la revisión bibliográfica, se reveló insuficiente, dadas las condiciones particulares del país. La existencia de un prolongado conflicto armado interno obligó a abordar sus dinámicas y sus consecuencias en los gobiernos municipales. La hipótesis central, por tanto, consistió en que la violencia producida por el conflicto armado interno durante el periodo de confrontación entre guerrillas y paramilitares, que ocurrió desde la elección popular de alcaldes, tuvo consecuencias negativas en el desempeño gubernamental en los municipios con presencia de grupos armados ilegales, lo que explicaría las diferencias intermunicipales. Parte de la tesis estuvo dedicada en argumentar esta hipótesis, para lo cual se acudió a teorías de las guerras civiles y la lógica de la violencia en la guerra de guerrillas, la geografía de la guerra, así como el contexto y la dinámica de la disputa territorial entre los grupos armados ilegales.

En las bases teóricas de la violencia en la guerra de guerrillas se resaltó la importancia del control de la población civil en este tipo de conflictos: la violencia, sin duda, es un medio para obtenerlo. La expulsión de los agentes formales e informales del Estado facilita la constitución de gobiernos de facto. Luego, el mantener el dominio del territorio supone usar la violencia selectiva sobre la población civil. En su contraparte, las medidas contrainsurgentes tienen como principal objetivo retirar el apoyo de la población civil a las insurgencias. El uso de la violencia indiscriminada es un medio de la contrainsurgencia cuando no existe información sobre los colaboradores de las guerrillas. Las masacres y el desplazamiento forzoso son tipos de violencia masiva que buscan expulsar a la población civil que, se supone, colabora con el enemigo. Los asesinatos individuales, los secuestros y las amenazas de muerte son tipos de violencia selectiva que se utiliza cuando se cuenta con información sobre los colaboradores del grupo armado rival.

La teoría también indica que la violencia política varía según el espacio geográfico. Solo ciertos lugares representan ventajas para la técnica de guerra de guerrillas, como las zonas

alejadas, montañosas, con baja capacidad estatal, con una población excluida por sus diferencias étnicas o socioeconómicas, con recursos naturales abundantes y amplias fronteras. La lógica geográfica de las guerras civiles explica por qué algunos territorios gozan de una larga hegemonía estatal, mientras que otros son objeto de disputa recurrente entre los agentes estatales y los grupos armados subversivos. Este fundamento teórico sirvió para analizar las variaciones de la violencia entre municipios.

Se hizo un recorrido por la evolución del conflicto armado interno desde sus antecedentes hasta la etapa actual. El más reciente conflicto debe su origen a otro anterior, denominado como La Violencia (1946-1958), que consistió en una disputa por el poder del Estado entre los partidos liberal y conservador. La resolución de dicha contienda, luego de un gobierno militar por un corto periodo, consistió en una tregua de una duración de dieciséis años gracias a un acuerdo de alternancia de la presidencia entre estos dos partidos y el reparto de todos los cargos de gobierno por mitades entre esas colectividades. Aunque las elecciones continuaron, estuvieron restringidas a la competencia intrapartidaria. Este acuerdo denominado Frente Nacional (1958-1974), excluyó otras vertientes políticas que habían germinado en el pasado, tales como el comunismo y el populismo.

En las desigualdades sociales, especialmente en la concentración de la propiedad de la tierra que se acentuó con La Violencia, y en la exclusión política, se centraron los motivos de las insurgencias para luchar por un cambio de régimen en cuyo contexto internacional se desenvolvía la Guerra Fría. En un aprovechamiento de las ventajas geográficas del país, las guerrillas fueron creciendo paulatinamente y de manera sostenida desde finales de los años setenta, y exponencialmente a mediados de los años ochenta del siglo XX, por razón a que definieron ambiciosos planes de expansión que financiaron con extorsiones a los agentes económicos que explotaban recursos minero-energéticos y cocaína, y a nuevas formas de exacción de recursos a la población civil, como los secuestros, entre otros.

El Estado emprendió procesos de paz con varias guerrillas, gran parte de las cuales depuso las armas, al tiempo que se realizaron importantes reformas políticas. Las dos guerrillas más numerosas permanecieron en armas y continuaron con sus planes de expansión territorial, lo cual tuvo una reacción contrainsurgente por parte de sectores perjudicados por su accionar, lo que dio paso a la conformación de organizaciones paramilitares. La

confrontación entre estos grupos armados llevó a la competencia por el dominio territorial en amplias y alejadas regiones del país, con recurrentes violaciones a los derechos humanos. El fortalecimiento del Estado, la desmovilización de los paramilitares y la pérdida de poder territorial de las guerrillas en la etapa actual avizoran la finalización del conflicto mediante procesos de negociación con las dos guerrillas que aún permanecen en armas.

También, se analizó el contexto económico, social y político de la prolongación del conflicto armado interno en los años noventa del siglo pasado: contra todo pronóstico, luego de la terminación de la Guerra Fría, el ELN y las FARC mantuvieron sus aspiraciones de tomar el poder estatal. Cambios estructurales económicos y políticos, que se consolidaron durante esos años, sumados a las herencias del pasado, ofrecieron oportunidades o ventajas a los actores involucrados en la guerra. La persistencia de la concentración de la propiedad de la tierra y la permanente expulsión de campesinos sin tierra a zonas de colonización con muy baja presencia estatal, fueron dos elementos que se sumaron a los anteriores factores que propiciaron la prolongación de la guerra. La aparición de economías de enclave e ilegales a mediados de los años ochenta en regiones periféricas se tradujo en poder económico y político para los grupos armados ilegales, poder que se reforzó con la elección popular de alcaldes y el protagonismo de los municipios en el gasto público.

Esta gran contextualización sentó las bases para establecer el periodo de este estudio. Se escogió la etapa de confrontación entre la insurgencia y la contrainsurgencia, que comprende desde 1988, año de iniciación de los gobiernos municipales elegidos por voto popular, hasta 2006, cuando los paramilitares terminaron el proceso de su desmovilización. Con una visión más centrada en la lógica de la violencia y la forma de obtener el dominio territorial por parte de los grupos armados en competencia, se intentó dilucidar, al entender los objetivos de guerra de guerrillas y paramilitares, la relación que establecieron estos grupos con los gobiernos municipales y la población civil. Las guerrillas adoptaron un sistema de relación bipolar: de cogobiernos y de destrucción del Estado, que varió según circunstancias de tiempo y lugar.

Los cogobiernos fueron el resultado de la formación de las nuevas reglas de juego informales moldeadas por la interacción de la violencia y la competencia por el control

de la población. Estos se entienden como la articulación del accionar de los grupos armados ilegales a organizaciones sociales y funcionarios públicos, lograda por una suerte de transacciones informales de mutua colaboración bajo mecanismos de coerción, persuasión o convergencia de intereses, cuya búsqueda última era el dominio territorial.

Las guerrillas coadministraron justicia con Juntas de Acción Comunal y con la justicia estatal, prestaron servicios de seguridad y cobraron impuestos. Cogobernaron con alcaldes e intervinieron los gobiernos municipales desde la elección hasta la ejecución y control. Mediante el uso de la violencia restringieron la competencia electoral para favorecer a sus candidatos, constriñeron al elector, extrajeron recursos del presupuesto municipal, impusieron a contratistas y funcionarios, redirigieron la inversión a sus zonas de control e hicieron juicios revolucionarios a los mandatarios locales por ajustes de cuentas por traición o corrupción. En esta lógica de controlar las administraciones municipales fueron frecuentes las amenazas de muerte, asesinatos y secuestros a dirigentes políticos y candidatos de elección popular.

Por su parte, los paramilitares, una vez expulsaban a la guerrilla mediante violencia indiscriminada o selectiva, conformaron un sistema de dominio territorial similar al de sus rivales. Cobraron impuestos y ofrecieron seguridad en sus zonas de control. Establecieron pactos con políticos afines al proyecto paramilitar a los cuales les garantizaban financiación de las campañas, votación cautiva como producto del constreñimiento a los electores en sus zonas de control, amenazas a los candidatos en competencia y fraude electoral. Obtuvieron recursos del presupuesto municipal, cargos públicos y contratación pública para sus bases sociales o para sus organizaciones fachada, y usaron la violencia contra los opositores políticos de los gobernantes.

El modelo territorial de las guerrillas y paramilitares incluía relaciones de clientelismo armado en la conformación, gestión y control de los gobiernos municipales y el refuerzo de sistemas patrimonialistas en la gestión de lo público. Como producto del control territorial de los grupos armados ilegales y la competencia por las poblaciones entre ellos, se sufrieron masacres, asesinatos, desplazamientos forzosos y violencia contra los dirigentes políticos y funcionarios públicos, cuyos registros fueron analizados, además de la ubicación geográfica para cada una de estas modalidades de violencia. Se demostró que en las regiones fronterizas, los corredores del narcotráfico y las zonas con recursos

naturales valiosos para las economías de la guerra la violencia sobre la población civil fue más intensa que en otras regiones cuyas características geográficas eran diferentes.

Con base en lo anterior, se presentaron los argumentos que fundamentan la hipótesis central de este estudio, según los cuales el desempeño de los gobiernos municipales depende de la dinámica e impacto de la violencia política registrada durante el periodo 1988-2006. Es decir, los gobiernos municipales que vivieron con rigor esta violencia durante el periodo de estudio enfrentaron incentivos diferentes a los municipios que no la sufrieron. Se plantearon varios canales de transmisión de la violencia sobre el desempeño: restricción a la competición política, erosión del capital social y pérdida de soberanía tributaria.

Las reglas de juego informales que se construyeron en la dinámica del control territorial de los grupos armados ilegales, estructuraron incentivos que atrajeron a perfiles de políticos con el más bajo desarrollo moral. La restricción violenta a la oferta de candidatos, el constreñimiento a los electores y la violencia contra alcaldes en ejercicio, todos estos mecanismos utilizados para capturar el poder local, rompieron la conexión entre rendición de cuentas electoral con la evaluación del desempeño de los gobernantes. Esto tuvo repercusiones negativas en las motivaciones de los alcaldes para fortalecer la capacidad administrativa. Además, las condiciones de riesgo para la vida, en un contexto de competencia por el territorio entre los grupos armados ilegales, estructuraron en los gobernantes un comportamiento depredador de los recursos públicos, lo que supone entonces, resultados insatisfactorios en las finanzas públicas municipales.

Al erosionarse el capital social durante la guerra, los alcaldes prácticamente no tuvieron retroalimentación de la sociedad civil organizada para mejorar su gestión. Como no eran elegidos por mérito ni su gestión era objeto de control, sus intereses primaban sobre el interés público. Al no tener la presión de la sociedad civil, no tuvieron el incentivo para invertir en capacidad administrativa. Por su parte, la absorción de los grupos armados ilegales de la recaudación impositiva, también contribuyó a que los alcaldes tuvieran poco interés en fortalecer la institucionalidad. Está demostrado que cuando la capacidad extractiva del Estado es baja, también lo es la administración en términos de calidad de la burocracia y procesos administrativos.

La hipótesis central fue confirmada con los resultados del modelo estadístico. Dos de los tipos de violencia que se clasificaron para este estudio, a saber: violencia sobre los dirigentes políticos y sobre la población civil, resultaron significativos en cuanto a variables que explican las diferencias en el desempeño de los municipios. El primero indica el dominio territorial de guerrillas y paramilitares, y las instituciones informales que se formaron en la elección y gestión de los gobiernos municipales, que comprendió la limitación de la competición política mediante actos de violencia sobre los políticos contrarios, y la violencia sobre los alcaldes y concejales en ejercicio. Esta situación tuvo efectos negativos en la selección de los gobernantes y en los incentivos para el desempeño, además de repercusiones directas en la calidad de empleados, proveedores y contratistas, lo que, atendiendo a prácticas clientelistas, infringió los principios de transparencia y vinculación por mérito. Lo anterior se refleja en el indicador de capacidad administrativa en los escasos mecanismos de seguimiento de procesos contractuales y en el bajo desarrollo del control interno.

La violencia sobre la población civil, por su parte, indica la restricción que los grupos armados impusieron a los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos. En otras palabras, este tipo de violencia, que resultó negativo para el desempeño municipal, muestra la incapacidad de la población para manifestar sus preferencias políticas, ejercer el control a la gestión de los alcaldes, asociarse autónomamente y participar libremente en la vida política del municipio.

Se demuestra, entonces, que la violencia política moldeó los incentivos de los gobiernos municipales, al afectar negativamente su desempeño. En cambio, en aquellos municipios que no presentaron violencia sobre la población civil ni sus dirigentes políticos, los procesos de elección no sufrieron aquellas distorsiones registradas por sus pares, por lo cual las organizaciones sociales pervivieron y fueron sostenidas para establecer un adecuado control y colaboración con el gobierno local; es decir, en estos municipios la selección de los gobernantes se surtió bajo un verdadero proceso democrático, que permitió escoger los mejores candidatos que gobernaron y lideraron los retos de la asunción de las nuevas responsabilidades desde el primer periodo de los alcaldes electos hasta 2007. Estos alcaldes se diferenciaron de aquellos que se rigieron con las reglas del juego de los grupos armados ilegales: al estar sometidos a la rendición de cuentas electoral y a la presión de las organizaciones sociales, tuvieron los incentivos correctos para

responder a las necesidades de los ciudadanos y, por consiguiente, se interesaron en vincular recursos humanos especializados, en invertir en tecnologías administrativas, en adoptar prácticas de control interno y de transparencia de la contratación pública, y en establecer criterios de salud fiscal.

En cambio, en otros municipios la disputa por el control de la población entre los grupos armados ilegales destruyó el capital social existente y resultó en la selección de una clase política caracterizada por una cultura mafiosa y patrimonialista. Esta situación puede constituirse en una herencia que probablemente comprometerá el desempeño futuro de los gobiernos municipales, incluso más allá del año de observación de esta investigación. Esto, debido a que los valores que se configuran en experiencias institucionales persisten en el tiempo, tal cual lo demostró Putnam (1993) en su estudio sobre las regiones italianas. Las instituciones informales que se desarrollaron en el periodo de confrontación entre guerrillas y paramilitares formaron y asentaron los valores de una generación de políticos y dejaron en la memoria colectiva de los ciudadanos el temor de hacer valer sus derechos y a ejercer la acción colectiva.

La competición política que se esperaba lograr con la elección de alcaldes y que conduciría a la destrucción del clientelismo, en aquellos municipios receptores de la violencia política, por el contrario, reforzó esta práctica, la cual es probable que persista con el tiempo. Esta situación supone un reto al éxito para el posconflicto derivado de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC que se encuentra en un proceso avanzado, y de un posterior proceso con los insurgentes del ELN. La entrada de estos actores en la vida civil implica que todos los sectores políticos asuman de manera genuina las reglas de juego de la democracia y adopten, por consiguiente, los valores y principios que la hacen posible: como la libertad, la igualdad y la tolerancia política, la defensa de los intereses colectivos, la competición por programas, la cooperación y la deliberación, entre otros. Del respeto por las reglas de juego de la democracia depende que el conflicto no se repita y no se inicie otro ciclo de combinación de armas y votos.

El fortalecimiento de la capacidad estatal es otra condición central para que la democracia funcione en el posconflicto. La consolidación del monopolio de la fuerza, luego de la desmovilización de las guerrillas, pasa por la superación de las economías de guerra que alimentan las finanzas de los grupos armados ilegales (las denominadas bandas

criminales). La permanencia de estas últimas es una amenaza para la estabilidad de la paz, pues pueden ser instrumentalizadas para restringir la competencia política. Por ello, resolver el problema del narcotráfico y la baja capacidad estatal para dominar el territorio en zonas mineras es fundamental para el posconflicto. El despliegue de la capacidad extractiva del Estado y el monopolio de la fuerza en las zonas periféricas, por tanto, son dos caras de la misma moneda. Ello implica activar el potencial económico de esas regiones en otras actividades que generen mayor valor agregado y empleos (por consiguiente, más recaudo de impuestos), mediante la distribución de activos productivos para la población y bienes públicos (carreteras, riego, educación superior de calidad, regulación de las actividades económicas, etc.), y, en algunos casos, será necesario desestimular el poblamiento en zonas con un gran valor ecológico y reubicar a esa población en zonas con mejores posibilidades de desarrollo económico.

Además de la violencia política, este estudio demostró que la pobreza es otro de los obstáculos al desarrollo de las capacidades administrativas y del cierre de las brechas entre municipios en Colombia. En ambos contextos, donde prosperan reglas de juego informales del clientelismo, los ciudadanos pierden su capacidad para ejercer sus derechos políticos de manera plena, lo que se traduce en incentivos negativos para el desempeño de los gobernantes municipales. De la superación de estos limitantes dependerá, sin duda, el éxito de las instituciones democráticas del nivel local de gobierno.

El caso que se estudió en esta tesis doctoral aporta elementos empíricos y teóricos que demuestran que las instituciones informales que se forman en contextos de conflicto armado interno pueden traducirse en legados que afectan el desempeño gubernamental. Esta primera aproximación puede ser la base para construir una línea de investigación sobre instituciones informales, guerras civiles y desempeño gubernamental. Para Colombia, la continuación del estudio de este aspecto es fundamental en el seguimiento del éxito de las políticas del posconflicto que se implementarán una vez se firmen los acuerdos y el constituyente primario los apruebe, con relación al cierre de las brechas en el desempeño entre los gobiernos municipales y la superación de los factores que obstaculizan su convergencia.

BIBLIOGRAFÍA

Afzal, M. S. (1991). *Insurgency and Counterinsurgency*. Army War Coll Carlisle Barracks Pa.

Aguilera, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera. Fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: IEPRI.

Aguilera, M. (2013). Las FARC: auge y quiebre de su modelo de guerra. *Análisis Político*; Vol. 26, N. 77; 85-111.

Aguilera, M. (2008). *Las guerrillas y las construcciones de poder popular*. Estrada Álvarez, Jairo (comp.) *Izquierda y Socialismo en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Alape, A. (1994). *Tirofijo: los sueños y las montañas, 1964-1984*. Bogotá: Planeta.

Almond, G., & Verba, S. (1970). *La cultura cívica*. Madrid: Euroamérica.

Alt, J. E., & Lowry, R. C. (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States. *American Political Science Review*, 88(04), 811-828.

Alvaro, M. (2013). *El poder paramilitar en Colombia o de cómo los paramilitares llegaron a cooptar el estado colombiano (1980-2010)*. Tesis Doctoral Gobierno y Administración Pública. Universidad Complutense de Madrid.

Ansolabehere, S., Iyengar, S., Crigler, A. N., Holbrook, T. M., Huckfeldt, R., & Sprague, J. (1999). *Going Negative. How Political Advertisements Shrink & Polarize the Electorate*. New York: Free Press.

Andrews, M., & Shah, A. (2003). *Assessing local government performance in developing countries. Measuring Government Performance in the Delivery of Public Services*. Washington, DC: The World Bank.

Aranguren, M. (2001). *Mi confesión: Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Oveja Negra.

Arcelus, F. J., Arocena, P., Cabasés, F., & Pascual, P. (2015). On the Cost-Efficiency of Service Delivery in Small Municipalities. *Regional Studies*, 49(9), 1469-1480.

Arjona, A., & Chacón, M. (2013). The impact of war on the quality of local governance: evidence from Colombia. In: American Political Science Association Annual Meeting, Chicago, August.

Auyero, J. (2000). *Poor people's politics. Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Duke University Press.

Ávila, F. & Velazco, J. (2012). Parapolíticos, narcos, guerrilleros y votos: revisando el problema de la teoría democrática a partir del caso colombiano. *Papel Político*, Vol. 17, N. 2, 371-421, julio-diciembre.

Ávila, A. (2010). Injerencia política de los grupos armados ilegales. En: Hernández, C. N. L., & Martínez, A. F. Á. *Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*. Bogotá: Debate.

Ávila, R. (2004). *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil de Colombia*. Inter-American Development Bank.

Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., & Tortosa-Ausina, E. (2007). On the determinants of local government performance: A two-stage nonparametric approach. *European Economic Review*, 51(2), 425-451.

Balcells, L., & Kalyvas, S. N. (2007). *Warfare in Civil Wars*. Unpublilshed working paper.

Ballart, X. (2010). Una presa difícil de atrapar: el rendimiento de gobiernos y administraciones públicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 22, 11-28.

Batlle, M., & Duncan, G. (2013). Colombia: un panorama menos confuso. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 33(1), 101-116.

Becker, B., & Gerhart, B. (1996). The impact of human resource management on organizational performance: Progress and prospects. *Academy of Management Journal*, 39(4), 779-801.

Bejarano, J.A (2011). *Antología de Jesús Antonio Bejarano*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Bejarano, A., & Pizarro, E. (2002). From "restricted" to "besieged": The Changing Nature of the Limits to Democracy in Colombia. Helen Kellogg Institute for International Studies.

Bejarano, J. et al. (1997). Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales. Bogotá: Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo.

Bejarano, J. A. (1991). Industrialización y política económica 1950-1976. Colombia hoy: perspectivas hacia el siglo XXI. Bogotá: Siglo XXI.

Bernal, E. (2008). El proceso de descentralización, el estado de las capacidades y la formación a nivel local en Colombia. En: *Procesos de Descentralización en la Región Andina*. Perú: InWEnt-Internationale Weiterbildung und Entwicklung.

Bernal, F., & Montaña, E. (1998). Poder y crisis institucional en el campo colombiano. Bogotá: IICA.

Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, vol. 4, no 6, 24-70.

Blattman, C., & Miguel, E. (2010). Civil war. *Journal of Economic literature*, 48(1), 3-57.

Bolívar, I. J., & Torres, M. C. (2010) ¿Puede el poder local de los actores armados ilegales alcanzar cierto grado de legitimidad? En: Launay-Gama, C.; González, F. Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Bonilla, R. (2011). Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso de corto plazo. Nueva sociedad, N. 231, 46-65.

Bosch, N., & Suárez-Pandiello, J. (1994). Hacienda Local y Elección Pública: el caso de los municipios españoles. Madrid: Fundación BBV.

Bowden, M. (2009). Killing Pablo. Atlantic Books Ltd.

Brautigam, D., & Fjeldstad, O., & Moore, M. (ed.). (2008). Taxation and state-building in developing countries: Capacity and consent. Cambridge University Press.

Brewer, G., & Selden, S. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 10, N. 4, 685-712.

Buhaug, H., & Gates, S. (2002). The geography of civil war. Journal of Peace Research, 39(4), 417-433.

Castro, J. (1998). Descentralizar para pacificar. Bogotá: Planeta.

Castro, J. (1984). La democracia local. Bogotá: Oveja Negra.

Chacón, M. L. (2013). In the Line of Fire: Political Violence and Decentralization in Colombia. EDGS Working Paper 15, Equality Development and Globalization Studies (EDGS), Northwestern University.

Chávez, Y., & Falla, U (2004). Realidades y falacias de la reconstrucción del tejido social en población desplazada. Revista Tabula Rasa, N. 2, 169-183.

Child, J., & Arango, M. (1987). *Narcotráfico Imperio de la Cocaína*. Bogotá: Editorial Percepción.

Chong, A., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2014). Letter grading government efficiency. *Journal of the European Economic Association*, 12(2), 277-299.

Chubb, J. (1982). *Patronage, power and poverty in southern Italy: a tale of two cities*. Cambridge University Press.

Cleary, M. R. (2007). Electoral competition, participation, and government responsiveness in Mexico. *American Journal of Political Science*, 51(2), 283-299.

Coe, Charles. (2014) Local Government benchmarking. In: De Lancer Julnes, P., & Holzer, M. *Performance measurement: Building theory, improving practice*. Routledge.

Cohen, J. M. (1993). *Building Sustainable Public Sector Managerial, Professional, and Technical Capacity: A Framework for Analysis and Intervention* (N. 473). Harvard Institute for International Development.

Collier, P. (2011). *Wars, guns and votes: Democracy in dangerous places*. Random House.

Collier, P., & Hoeffler, A. (2005). Resource rents, governance, and conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 49(4), 625-633.

Collier, P., & Hoeffler, A. (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford economic papers*, 56(4), 563-595.

Collier, P (2001). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. pp.143-162 in Crocker, Hampson and Aall, (ed) *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Collier, P. (2000) Rebellion as a quasi-criminal activity. *Journal of Conflict Resolution*, 44(6), 839-853.

Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford economic papers*, 51(1), 168-183. pp.143-162 in Crocker, Hampson and Aall, (ed) *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict*. Washington: United States Institute of Peace Press.

Collins, C. D. (1989). The rise and fall of the national 'decentralized agencies' in Colombia. *Public Administration and Development*, 9(2), 129-146.

Corporación Arcoiris. (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio.

Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2007). *Legislative leviathan: Party government in the House*. Cambridge University Press.

Cubides, F. (2008). Colombia: las lógicas de la guerra irregular y la resistencia civil. *Polis. Revista Latinoamericana*, N. 19.

Cubides, F. (1999). Los paramilitares y su estrategia. En: Deas, Malcom y Llorente, María Victoria (compiladores). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma.

Cusack, T. R. (1999). Social capital, institutional structures, and democratic performance: A comparative study of German local governments. *European Journal of Political Research*, 35(1), 1-34.

Da Cruz, N. F., & Marques, R. C. (2014). Revisiting the determinants of local government performance. *Omega*, 44, 91-103.

Deas, M. (1995). *Canjes violentos: Reflexiones sobre la violencia política en Colombia*. En: *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá, Fonade.

De Borger, B., & Kerstens, K. (1996). Cost efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FDH, DEA, and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26(2), 145-170.

Delgado, Á. (2006). El conflicto laboral en el Magdalena Medio. En: Archila, M., & Bolívar, I., & Delgado, Á. Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001. Bogotá: Colciencias.

De Sousa, R., & Ferreira, I (2004). Narcotráfico y economía ilícita: las redes del crimen organizado en Río de Janeiro (Drug Trafficking and the Underground Economy: Networks of Organized Crime in Rio de Janeiro). *Revista Mexicana de Sociología*, 141-192.

De Zubiría, S. (2015). Dimensiones políticas y culturales en el conflicto colombiano. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero.

Dudley, S. (2008). Armas y urnas: historia de un genocidio político. Bogotá: Planeta.

Duncan, G. (2014). Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México. Debate. Bogotá: Penguin Random House.

Duncan, G. (2006). Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá: Planeta.

Dureau, F., & Flórez, C. E. (1999). El sueño petrolero. Movilidad espacial y dinámicas urbanas en Yopal, Aguazul y Tauramena (Casanare). *Revista Territorios*, N. 1, 119-138.

Eaton, K. (2006). The downside of decentralization: Armed clientelism in Colombia. *Security Studies*, 15(4), 533-562.

Echandía, C. (2013). Violencia contra sindicalistas en medio del conflicto armado colombiano. *Revista de Economía Institucional*, vol. 15, N. 29, 103-124.

Echandía, C. (2013). Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Bogotá: Informes FIP.

Echandía, C.; Bechara, E. (2006). Conducta de la guerrilla durante el gobierno Uribe Vélez: de las lógicas de control territorial a las lógicas de control estratégico. *Análisis Político*, vol. 19, N. 57, 31-54.

Echandía, C. (1998). Evolución reciente del conflicto armado en Colombia: la guerrilla. Arocha et al., *Las Violencias: inclusión creciente*, SF de Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas UN, Centro de Estudios Sociales (CES), 35-65.

Espinosa, M. (1996). Surgimiento y andar territorial del Quintín Lame. Bogotá: Editorial Abya Yala.

Faguet, J. P., & Sánchez, F. (2008). Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), 1294-1316.

Fainboim, I., Acosta, O. L., & Cadena, H. J. (1994). El proceso reciente de descentralización fiscal en Colombia y sus perspectivas. *Revista Coyuntura Social*.

Fall, B. B. (1998). Insurgency and Counterinsurgency. *Naval War College Review*, 51(1).

Fearon, J. D., & Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American political science review*, 97(01), 75-90.

Feierabend, I; Feierabend, R. (1971). The relationship of systemic frustration, political coercion, and political instability: a cross-national analysis. *Macro-Quantitative Analysis*. Beverly Hills: Sage.

Ferejohn, J. (1986). Incumbent performance and electoral control. *Public choice*, 50(1), 5-25.

Ferro, J. G. (2004). Las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: Testimonios de Colonos y Guerrilleros. *L'ordinaire Latino-américain*.

Ferro, J. G., & Ramón, G. U. (2002). El orden de la guerra: las FARC-EP, entre la organización y la política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Ferro, J. G., & Ramón, G. U. (2002). El orden de la guerra: las FARC-EP, entre la organización y la política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Fjelde, H. (2009). Buying Peace? Oil Wealth, Corruption and Civil War. *Journal of Peace Research*, 46(2), 199-218.

Fjelde, H., & De Soysa, I. (2009). Coercion, Co-optation, or Cooperation? State Capacity and the Risk of Civil War, 1961—2004. *Conflict Management and Peace Science*, 26(1), 5-25.

Fiszbein, A. (1997). The emergence of local capacity: Lessons from Colombia. *World development*, 25(7), 1029-1043.

Fundación Ideas para la Paz et. al. (2014). Dinámicas del conflicto armado en Arauca y su impacto humanitario. Bogotá: FIP

Galula, D. (2006). Counterinsurgency warfare: theory and practice. Greenwood Publishing Group.

Gamson, W. (1975). The strategy of social protest. Homewood, IL: Dorsey Press.

Garay, L., & Salcedo, E., & De León, I. (2010). Redes de poder en Casanare y la costa Atlántica. Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano. Bogotá: Debate.

Garay, L. J, et al. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.

Gates, S., Hegre, H., Nygård, H. M., & Strand, H. (2012). Development consequences of armed conflict. *World Development*, 40(9), 1713-1722.

Giraldo, J. (2015). Política y guerra sin compasión. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana, Febrero.

Giustozzi, A. (2009). Señores de la guerra y actores regionales. Vanguardia dossier, (31), 32-35.

Gleditsch, N. P. et. Al. (2002). Armed conflict 1946-2001: A new dataset. Journal of peace research, 39(5), 615-637.

Grindle, M. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. World Development, vol. 25, N. 4, 481-495.

González, F. (2006). Conflicto armado, movilización social y construcción de región en el Magdalena Medio. En: Archila, M., & Bolívar, I. & Delgado, A. Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001. Bogotá: Colciencias.

González, F. E., Bolívar, I. J., & Vázquez, T. (2003). Violencia política en Colombia: de la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular.

González, F. (2002). Colombia entre la guerra y la paz. Aproximación a una lectura geopolítica de la violencia colombiana. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, vol. 8, N. 2, 13-49.

Goodwin, J. (2001). No other way out: States and revolutionary movements, 1945-1991. Cambridge University Press.

Gordon, S. C., & Huber, G. (2007). The effect of electoral competitiveness on incumbent behavior. Quarterly Journal of Political Science, 2(2).

Granada, S., & Restrepo, J., & Vargas, A. (2009). El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano.

En: Restrepo, J., & Aponte, A. C. (2009). Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones. Bogotá: CERAC.

Grindle, M. S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World Development*, 25(4), 481-495.

Grindle, M., & Hilderbrand., M. (1995). Building sustainable capacity in the public sector: what can be done? *Public Administration and Development*, vol. 15, N. 5, 441-463.

Guáqueta, A. (2002). Dimensiones políticas y económicas del conflicto armado en Colombia: Anotaciones teóricas y empíricas. *Colombia Internacional*, N. 55, 19-36.

Gugliotta, G., & Leen, J., & Gutiérrez-Larraya, J. A. (1990). Los reyes de la cocaína. Bogotá: Editorial Planeta.

Gujarati, D. (2006). Principios de econometría. Madrid: McGraw-Hill.

Gurr, T. et al (1993). Minorities at risk: A global view of ethnopolitical conflicts. Washington, DC: United States Institute of Peace Press.

Gurr, T (1970). Why men rebel. Princeton. NJ: Princeton University.

Gurr, T. (1968). A causal model of civil strife: A comparative analysis using new indices. *American Political Science Review*, vol. 62, N. 4, 1104-1124.

Gutiérrez, F. (2015). Una historia simple? Comisión de Memoria Histórica del Conflicto Armado. La Habana, Febrero.

Gutiérrez, O. (2010). Arauca: espacio, conflicto e institucionalidad. *Análisis Político*, vol. 23, N. 69, 6-7.

Guzmán, G., & Fals Borda, O.; & Umaña, E. (1982). La violencia en Colombia, volumen I. Bogotá.

Haken, N., Messner, J., Hendry, K., Taft, P., Lawrence, K., & Umaña, F. (2013). The Failed States Index 2013. The Fund for Peace.

Harnecker, Martha (1987). “Combinación de Todas las Formas de Lucha”, entrevista a Gilberto Vieira, secretario general del partido comunista. Bogotá: Ediciones Suramérica.

Hatry, Harry (2006). Performance measurement: Getting results. The Urban Institute.

Hegre, H et. (2001). Toward a democratic civil peace? Democracy, political change, and civil war, 1816-1992. *American Political Science Review* 95 (1): 33-48.

Heidelberg; Fishenden, J., & Thompson, M. (2013). Digital government, open architecture, and innovation: why public sector IT will never be the same again. *Journal of public administration research and theory*, 23(4), 977-1004.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.

Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), 725-740.

Hendrix, C. S. (2011). Head for the hills? Rough terrain, state capacity, and civil war onset. *Civil Wars*, 13(4), 345-370.

Hendrix, C. S. (2010). Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. *Journal of Peace Research*, 47(3), 273-285.

Herbst, J. (2014). *States and power in Africa: Comparative lessons in authority and control*. Princeton University Press.

Hernández, P (2005). La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Herrera, A. (2004). Función pública de los servidores municipales en Colombia. *Revista de derecho: División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte*, 2004, N. 21, 67-95.

Herrera, A. (2003). Régimen presupuestal de los municipios en Colombia. *Revista de derecho, Universidad del Norte*, 19 -51.

Holmes, R. M., Miller, T., Hitt, M. A., & Salmador, M. P. (2013). The interrelationships among informal institutions, formal institutions, and inward foreign direct investment. *Journal of Management*, 39(2), 531-566.

Hood, C. (2010). *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*. Princeton University Press.

Huhle, R. (2001). *La violencia paramilitar en Colombia: Historia, estructuras, políticas del Estado e impacto político*. Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad.

Huntington, S. (2006). *Political order in changing societies*. Yale University Press.

Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2008). El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas. CEPAL.

Ingram, H. (2013). A Four Dimensional Model of Insurgency and the Centrality of 'Perception and Polarization'to Strategic Success. *Journal Article Aug*, 23(2).

Ingraham, P., & Donahue, A. (2000). *Dissecting the Black Box 10 Revisited: Characterizing Government Management Capacity*. Governance and performance: New Perspectives.

Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2005). El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo. *Revista de Economía del Rosario*, 8(1).

Jaramillo, S., & Cuervo, L. M. (1987). La configuración del espacio regional en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.

Jenkins, J. & Perrow, C. (1977). Insurgency of the powerless: Farm worker movements (1946-1972). *American Sociological Review*, 249-268.

Jensen, P. S., & Justesen, M. K. (2014). Poverty and vote buying: Survey-based evidence from Africa. *Electoral Studies*, 33, 220-232.

Jiang, K., Lepak, D. P., Hu, J., & Baer, J. C. (2012). How does human resource management influence organizational outcomes? A meta-analytic investigation of mediating mechanisms. *Academy of management Journal*, 55(6), 1264-1294.

Kaldor, M. (2007). *New and Old Wars*. Stanford University Press.

Kalyvas, S. (2010). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid: AKAL.

Kalyvas, S. (2009). El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009. *Colombia Internacional*, (70), 193-214.

Kalyvas, S., & Arjona, A. (2008). *Paramilitarismo: una perspectiva teórica*. A. Rangel, El poder paramilitar. Bogotá: Planeta. Fundación Seguridad y Democracia.

Kalyvas, S. (2001). New and old civil wars. *World politics*, 54(1), 99-118.

Kalyvas, S. N. (1998). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. *Sociology*, 24, 243-252.

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220-246.

Kelly, J. M. (2003). Citizen Satisfaction and Administrative Performance Measures Is there Really a Link? *Urban Affairs Review*, 38(6), 855-866.

Killcullen, D. (2012). *Counterinsurgency: The State of Controversial Art*.

Klitgaard, R. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.

Kopczynski, M & Lombardo, M. Comparative Performance Measurement: Insights and Lessons Learned from a Consortium Effort. *Public Administration Review*, 1999, N. 59, 124-134.

Kugler, M., & Verdier, T., & Zenou, Y. (2005). Organized crime, corruption and punishment. *Journal of Public Economics*, vol. 89, no 9, 1639-1663.

La Rotta, J. (1996). *Las finanzas de la subversión colombiana: una forma de explotar la nación*. Bogotá: Los Últimos Patriotas.

Launay-Gama, C., & González, F. *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Lauth, H. J. (2000). Informal institutions and democracy. *Democratization*, 7(4), 21-50.

Leal, G. (2004). *Impacto de las regalías petroleras en el departamento del Meta*. Julio.

Leal, F., & y Zamocs, L. (1987). *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*. Bogotá, IEPRI y Tercer Mundo.

Leal, F. (1987). La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones. *Análisis Político*, 1, 76-88.

Le Billon, P. (2003). Buying peace or fuelling war: the role of corruption in armed conflicts. *Journal of International Development*, 15(4), 413-426.

Le Billon, P. (2001). The political ecology of war: natural resources and armed conflicts. *Political geography*, 20(5), 561-584.

Lemarchand, R., & Legg, K. (1972). Political clientelism and development: a preliminary analysis. *Comparative Politics*, 4(2), 149-178.

Linz, J. J. (1998). *Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?* Madrid: Alianza.

Linz, J., & Valenzuela, A. (1997). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*. Madrid: Alianza.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.

Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. Yale University Press.

Lipset, S. (1987). *El hombre político: las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.

Loikkanen, H., & Susiluoto, I. (2005). Cost efficiency of Finnish municipalities in basic service provision 1994-2002. *Urban Public Economics Review*, 4, 39-64.

López, C., & Ávila, F. (2010). *Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.

López, C., & Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. *Revista Arcanos*, vol. 14.

López, C., & Romero, M. (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión militar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Intermedio, Fundación Nuevo Arcoiris.

Losada, R. (2001). Violencia y elecciones en Colombia: año 2000. En: *Colombia: elecciones, 2000*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Lozano, F., & Osorio, E. (1996). Población rural desplazada por violencia en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 36, 7-26

Maldonado, A (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid. Fundación Universitaria de Investigación Ortega y Gasset.

Maldonado, A. (2005). El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. UN-CEPAL.

Maldonado, A., Bonilla, G. A., & Zamudio, J. V. (2001). Efectos de la descentralización política en Colombia. *Revista Nómadas (Col)*, (14), 272-275.

Mampilly, Z. (2007). Stationary bandits: Understanding rebel governance. PhD Dissertation in Political Science. University of California.

Mantilla, S. (2014). Articulaciones “glocales” y transfronterizas del conflicto armado colombiano en la Amazonía colombo-ecuatoriana. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, vol. 10, N. 19, 35-62.

Martínez, M. E. P. (2011). La conformación territorial en Colombia: entre el conflicto, el desarrollo y el destierro. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51).

Marvel, J. D. (2015). Public Opinion and Public Sector Performance: Are Individuals' Beliefs About Performance Evidence-Based or the Product of Anti-Public Sector Bias?. *International Public Management Journal*, 18(2), 209-227.

Massé, F., & Camargo, J., (2012). Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia. V Informe. Bogotá: FIP.

McAllister, I. (1999). The economic performance of governments. *Critical citizens: Global support for democratic governance*, 188-203.

McCarthy, J.; Zald, M. (1977). Resource mobilization and social movements: A partial theory. *American Journal of Sociology*, 1212-1241.

Medina, C. (2005). La economía de guerra paramilitar: una aproximación a sus fuentes de financiación. *Análisis Político*, 18(53), 77-87.

Medina, C. (1997). Violencia y lucha armada: el caso del ELN. Una historia de vida (1963-1978) (Doctoral dissertation, tesis, Departamento de Historia. Universidad Nacional de Colombia).

Meertens, D., & Segura, N. (2000). El futuro nostálgico: desplazamiento, terror y género. *Revista colombiana de Antropología*, vol. 36, 112-135.

Medina, M. (1984). La protesta urbana en Colombia en el siglo XX. Ediciones Aurora.

Melo, J. O. (1990). Los paramilitares y su impacto sobre la política. *Al filo del caos: crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá: Iepri y Tercer Mundo.

Milio, S. (2007). Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy. *Regional Studies*, vol. 41, no 4, 429-442.

Miller, A., & Listhaug, O. (1999). Political performance and institutional trust. *Critical citizens: Global support for democratic government*, 204-216.

Molano, A. (2015). Fragmentos de la historia del conflicto armado (1920-2010). En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero 15.

Mota, F. (2008). Capital social y gobernabilidad: el rendimiento político de las Comunidades Autónomas. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Muller, E. (1972). A test of a partial theory of potential for political violence. *The American Political Science Review*, 928-959.

Musgrave, R. (1969). Fiscal systems. Yale University Press.

Ndikumana, L. (2001). Fiscal policy, conflict, and reconstruction in Burundi and Rwanda. WIDER Discussion Papers//World Institute for Development Economics (UNU-WIDER).

Nieburg, H. L. (1969). Political violence: The behavioral process. New York: St. Martin's Press.

Norris, P. (1999). Introduction: The growth of critical citizens?. Critical citizens: Global support for democratic government. OUP Oxford.

North, D. C. (1989). Institutional change and economic history. Journal of institutional and theoretical economics, 145(1), 238-245.

North, D. C. (1990). Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. International tax and public finance, 12(4), 349-373.

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. Journal of Urban Economics, 65(3), 279-293.

Ocampo, J. A., & Revéiz, E. (1979). Bonanza cafetera y economía concertada. Norma.

O'Donnell, G. (1996). Ilusiones sobre la consolidación. Nueva sociedad, 144, 70-89.

O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. Journal of democracy, 5(1), 55-69.

Oquist, P. (2010). Quiebre parcial del Estado. En: Orjuela, Luis (compilador). El Estado en Colombia. Ediciones Uniandes: Bogotá.

Ortega, P. (2014). Colaboradores, boicoteadores y riesgos: aproximación teórica al impacto del conflicto armado en la movilización social. Análisis político N. 80, Bogotá, enero-abril, 191 – 209.

Ortiz, C., et al. (2009). La desaceleración económica colombiana: se cosecha lo que se siembra. *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, N. 21, 107-137.

Ortiz, C. E. (2011). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, N. 50.

Palacios, M. (2002). Segunda Parte. En: Palacios, M., & Safford, F. Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Norma.

Palacios, M., & Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Norma.

Pang, M. S., Lee, G., & DeLone, W. H. (2014). IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. *Journal of Information Technology*, 29(3), 187-205.

Pardo, D., & Cardona, D. (1995). El procedimiento de la certificación y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Colombia Internacional*, N. 29, 3-6.

Pearce, J. (2005). Más allá de la malla perimetral: el petróleo y el conflicto armado en Casanare, Colombia. Bogotá: CINEP.

Pécaut, D. (2015). Informe Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero.

Pécaut, D. (2012). Orden y violencia: Colombia 1930-1953. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.

Pécaut, D. (1999). El tiempo y la subjetividad en un contexto de terror: el caso colombiano. *Revista Colombiana de Antropología*, volumen 35, enero-diciembre de 1999.

Pécaut, D. (1997). De la violencia banalizada al terror: el caso colombiano. *Controversia*. 171., 9, 31.

Pejovich, S. (1999). The effects of the interaction of formal and informal institutions on social stability and economic development. *Journal of Markets and Morality*, 2(2).

Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. Documento de trabajo N. 15, Universidad de los Andes, CEDE.

Pérez, B. (2011). Historias de la captura de rentas públicas en los llanos orientales. En: Romero, Mauricio (editor). *La economía de los paramilitares: redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Random House.

Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Madrid: Gedisa.

Pizarro, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión de Historia del Conflicto y sus víctimas. La Habana, Febrero.

Poterba, J. (1994). State responses to fiscal crises: natural experiments for studying the effects of budgetary institutions, *Journal of Political Economy*, June.

Potrafke, N. (2012). Political cycles and economic performance in OECD countries: empirical evidence from 1951–2006. *Public Choice*, 150(1-2), 155-179

Puentes, G., et al. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Revista Desafíos*, Bogotá (Colombia), 2008, no 19: 136-182, semestre II.

Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: CIS.

Putnam, R. (1994). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

Rainey, H., & Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 9, N. 1, 1-32.

Rangel, A. (2005). ¿A dónde van los paramilitares? El poder paramilitar. Bogotá: Editorial Planeta.

Rangel, A. (2004). Naturaleza y dinámica de la guerra en Colombia. En: Cárdenas, M., & Rodríguez M. Guerra, Sociedad y Medio Ambiente. Bogotá: Foro Nacional Ambiental.

Rangel, A., Borrero, A., & Ramírez, W. (2004). Conflictividad territorial en Colombia. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá: ESAP.

Rangel, A. (2001). Guerra insurgente: conflictos en Malasia, Perú, Filipinas, El Salvador y Colombia. Bogotá: Intermedio.

Rangel, A. (1999). Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (23), 29-36.

Rangel, Alfredo (1999). Las FARC-EP: una mirada actual. En: Llorente, M. V., & Deas, M. D. (Eds). Reconocer la guerra para construir la paz. Editorial Norma: Bogotá.

Rangel, A. (1998). Colombia: guerra en el fin de siglo. Bogotá: TM Editores y Universidad de los Andes.

Ratzinger y Bovone (1984). Teología de la Liberación. *Revista Estudios Públicos*.

Reno, W. (2002). Armed Rebellion in Collapsed States. Special Issue State Formation in Comparative Perspectives. *Southeast Asian Studies*, 39(4), 584-603.

Restrepo, J. A., Spagat, M., & Vargas, J. F. (2006). El conflicto en Colombia: ¿quién hizo qué a quién? Un enfoque cuantitativo. *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia*. Sanín, F. G. & Wills, M. E. (Eds.). Bogotá: Norma.

Restrepo, L. A. (1990). Movimientos cívicos en la década de los ochenta. En: Leal Buitrago, F., & Zamocs, L. Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta. Bogotá: IEPRI y Tercer Mundo.

Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Norma.

Reveiz, Edgar (1989). Democratizar para sobrevivir. Bogotá: Poligrupo.

Rice, T. W. (2001). Social capital and government performance in Iowa communities. *Journal of Urban Affairs*, 23(3-4), 375-389.

Robinson, J. A., & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *The Scandinavian Journal of Economics*, 115(2), 260-291.

Rodríguez Takeuchi, L. K. (2009). Los municipios colombianos y el conflicto armado una mirada a los efectos sobre la efectividad en el desempeño de los gobiernos locales. *Colombia Internacional*, (70), 93-120.

Rogge, N., & De Jaeger, S. (2013). Measuring and explaining the cost efficiency of municipal solid waste collection and processing services. *Omega*, 41(4), págs. 653-664

Romero, M. (2011). La economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris, Random House.

Romero, et. al. (2011). Privatización, paramilitares y políticos: el robo de los recursos de la salud en la Costa Caribe. En: la economía de los paramilitares. Redes de corrupción, negocios y política. Edición de Mauricio Romero. Bogotá: Corporación Arcoiris, Random House.

Romero, M. (2007). Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad: una trampa difícil de superar. En: Romero, M (ed). La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá: Intermedio.

Romero, M. (2003). Paramilitares y autodefensas, 1982-2003. Bogotá: IEPRI, Planeta.

Romero, M. (2001). El conflicto armado y las condiciones socio-políticas del Magdalena Medio. Bogotá: Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Romero, M. (2000). Democratización política y contra reforma paramilitar en Colombia. Boletín del Instituto de Estudios Andinos, (3), 331-357.

Rose-Ackerman, S. (1988). Corruption: A study in political economy. Academic Press.

Rosen, H. (2007). Hacienda pública. McGraw-Hill.

Ross, M. (2006). A closer look at oil, diamonds, and civil war. Annu. Rev. Polit. Sci., vol. 9, 265-300.

Rubio, M. (2002). Conflicto y finanzas públicas municipales en Colombia. Universidad de los Andes, documento CEDE, núm. 2002-17.

Rubio, M. (1999). La justicia en una sociedad violenta. En: Llorente, María Victoria; Deas, Malcolm D. (ed.). Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá: Cerec.

Russett, B. M. (1964). Inequality and instability: The relation of land tenure to politics. World Politics, 16(03), 442-454.

Ryzin, G. G. (2013). An experimental test of the expectancy-disconfirmation theory of citizen satisfaction. Journal of Policy Analysis and Management, 32(3), 597-614.

Salinas, Y., & Zarama, J. (2012). Justicia y Paz. Tierra y territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.

Sánchez, F., & Zenteno, Jannet. (2011). Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional, Documentos CEDE, Universidad de los Andes.

Sánchez, F., & Chacón, M. (2006). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local. En: Sanín, F. G. & Wills, M. E. (Eds.). Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia. Bogotá: Norma.

Sánchez, F., & Díaz, A. M. (2004). Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.

Sartori, G. (2002). La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales. México: Fondo de Cultura Económica.

Schmidt, S. W. (1974). La Violencia revisited: The clientelist bases of political violence in Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 6(01), 97-111.

Scott, J. C. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *American political science review*, 63(04), 1142-1158.

Serje, M. (2013). El mito de la ausencia del Estado: la incorporación económica de las “zonas de frontera” en Colombia. *Cahiers des Amériques Latines*, N. 71, 95-117.

Shugart, M., & Pachón, M. (2010). Electoral reform and the mirror image of inter-party and intra-party competition: The adoption of party lists in Colombia. *Electoral Studies* 29, 648–660.

Snyder, D; Tilly, C. (1972). Hardship and collective violence in France, 1830 to 1960. *American Sociological Review*, 520-532.

Sobek, D. (2010). Masters of their domains: The role of state capacity in civil wars. *Journal of Peace Research*, 47(3), 267-271.

Stiglitz, J. (2003). La economía del sector público. Antoni Bosch Editor.

Straub, S (2005). Informal sector: the credit market channel. *Journal of Development Economics*, 2005, vol. 78, no 2, 299-321.

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics. Cambridge University Press.

Tarrow, S. (1989). Struggle, politics, and reform: Collective action, social movements and cycles of protest. Center for International Studies, Cornell University.

Tavits, M. (2004). Institutions or Culture? A Comparative Study of Government Performance (Doctoral dissertation, University of Pittsburgh);

Tenthoff, M. (2008) El Urabá: donde el Desarrollo Alternativo se confunde con intereses económicos y la reinserción del paramilitarismo. Boletín de TNI.

Thoumi, F. (2001). Drogas ilegales, economía y sociedad en los Andes. Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito-CEODD-Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Thoumi, F. (1994). Economía política y narcotráfico. Bogotá: Tercer Mundo.

Trejos, L. (2012). La violencia política como elemento transversal en la configuración del Estado colombiano. *Persona y Sociedad*, 26(3).

Trejos, L. F (2011). Un actor no estatal en el escenario internacional. El caso de las FARC-EP 1982-2010. VI Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.

Uprimmy, R., & Vargas, A. (1990). La palabra y la sangre: violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia. La irrupción del para-estado. Bogotá: ILSA, CEREC.

Urrea, F. (2005). La población afrodescendiente en Colombia. Seminario Internacional Pueblos Indígenas Afrodescendientes. CEPAL, Santiago de Chile, 27 al 29 de abril de 2005.

Valencia, L. & Romero, M. (2007). Los caminos de la alianza entre los paramilitares y los políticos. Parapolítica. En: Romero, M (ed). La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos. Bogotá: Intermedio.

Valencia, A. (1998). Violencia en Colombia, años ochenta, y reforma constitucional. Cali: Universidad del Valle.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). Performance management in the public sector. Routledge.

Van Ryzin, G. G. (2013). An experimental test of the expectancy-disconfirmation theory of citizen satisfaction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(3), 597-614.

Vargas, R. s.f. Colombia y el Nuevo Mercado de Drogas Ilícitas. Descargado en: www.fnpi.org.

Veit, D., & Huntgeburth, J. (2014). Introduction to Digital Government. In *Foundations of Digital Government* (pp. 1-17). Springer Berlin

Velásquez, F (2009). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. GTZ, Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Vélez, M. (2001). FARC - ELN: evolución y expansión territorial. *Desarrollo y Sociedad*, núm. 47, marzo, 151-225, Universidad de Los Andes, Colombia.

Vigoda-Gadot, E., & Yuval, F. (2003). Managerial quality, administrative performance and trust in governance revisited: A follow-up study of causality. *International Journal of Public Sector Management*, 16(7), 502-522.

Villar, L., & Ramírez, J.M. (2013). Infraestructura regional y pobreza rural”. Fedesarrollo, en proceso. Ver presentación en Congreso de la CCI de noviembre de 2013 en: <http://www.fedesarrollo.org.co/eventos-y-presentaciones/debates-presentaciones/>

Villoria, M. (2006). La corrupción política. Madrid: Síntesis.

Vigoda-Gadot, E. (2007). Citizens' perceptions of politics and ethics in public administration: A five-year national study of their relationship to satisfaction with services, trust in governance, and voice orientations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(2), 285-305.

Vis, B., Woldendorp, J., & Keman, H. (2012). Economic performance and institutions: capturing the dependent variable. *European Political Science Review*, 4(01), 73-96.

Waterman, R. H., & Peters, T. J. (2015). *In search of excellence: Lessons from America's best-run companies*.

Weede, E. (1981). Income inequality, average income, and domestic violence. *Journal of Conflict Resolution*, 639-654.

Weinstein, J. M. (2006). *Inside rebellion: The politics of insurgent violence*. Cambridge University Press.

Weitz-Shapiro, R. (2012). What wins votes: Why some politicians opt out of clientelism. *American Journal of Political Science*, 56(3), 568-583.

Wickham-Crowley, T. (1987). The rise (and sometimes fall) of guerrilla governments in Latin America. En *Sociological Forum*. Kluwer Academic Publishers, 473-499

Williamson, C. R. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139(3-4), 371-387.

Wills, M. E. (2015). Los tres nudos de la guerra colombiana. En: *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. La Habana, Febrero 15.

White, R. (1989). From peaceful protest to guerrilla war: Micromobilization of the Provisional Irish Republican Army. *American Journal of Sociology*, 1277-1302.

Wooldridge, J. M. (2003). *Introductory economics*. Thompson South-Western.

Zimmermann, E. (2013). *Political Violence, Crises and Revolutions (Routledge Revivals): Theories and Research*. Routledge.

Zuluaga, J. (2009). Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado. En: Velásquez, F. (Coordinador). *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*. Bogotá: GTZ, Foro Nacional por Colombia.

Bibliografía instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones internacionales

Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). Informe General. Bogotá.

Centro de Memoria Histórica (2014). Guerrilla y población civil. Trayectoria de las FARC 1949-2013. Bogotá.

CICR. Comité Internacional de la Cruz Roja (2008). Cuál es la definición de "conflicto armado" según el derecho internacional humanitario?

CINEP. Centro de Investigación y Educación Popular. Confesiones de militares. En: Noche y Niebla. Deuda con la humanidad: Paramilitarismo de Estado en Colombia 1988-2003.s.f

Comisión Interamericana de Derechos Humanos-ACNUR-. Organización de los Estados Americanos. Capítulo IV continuado. Violencia y la violación del derecho internacional de los derechos humanos. s.f. Vía internet: <http://www.cidh.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-4e.htm>.

Departamento Nacional de Estadísticas-DANE-. Boletines del DANE años 1988-2007.

Departamento Nacional De Planeación Documento. CONPES 3805 DNP DE 2014.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá, DNP-Fonade.

Departamento Nacional de Planeación. (2008) Evaluación del desempeño integral de los municipios año 2007. DNP: Bogotá.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2007). Atlas de Colombia. Bogotá: IGAC.

República De Colombia. Ministerio de Comercio Exterior. Guía para exportar en Colombia. Bogotá, 2000. Tomado de: www.coomewa.com

República de Colombia. Constitución Política de 1991.

República de Colombia. Ley 1031 de 2006

República de Colombia. Ley 715 de 2001.

República de Colombia. Ley 1530 de 2012

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 3072 de 2000; 3248 de 2003; 3292 de 2004; 3649 de 2010; 3650 de 2010 y 3654 de 2010

Ministerio de Transporte (2008). Diagnóstico del sector transporte. Cifras de 2007. Bogotá.

Naciones Unidas. ACNUR (2014). Tendencias globales 2013: el coste humano de la guerra. UN.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Bolívar. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Atlas de caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Córdoba. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2014). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Chocó.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2012). Cultivos de coca estadísticas municipales. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2011). Estadísticas municipales de cultivos de coca. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2011). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Guaviare. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Caracterización Regional Caquetá de la problemática asociada a las drogas ilícitas. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Transformación socioeconómica y biofísica asociadas con cultivos ilícitos en la región sur del Meta y Guaviare 1990-2009. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la droga y el delito (2010). Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas del departamento de Vichada. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito (2007). Informe mundial sobre las drogas 2006. Bogotá.

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito et al. (2007). Colombia: monitoreo de cultivos de coca 2006. Bogotá.

Naciones Unidas (2006). Oficina contra la Droga y el Delito. Informe mundial sobre las drogas 2006. Bogotá.

Observatorio de Democracia de la Misión de Observación Electoral. Monografía Político electoral Departamento de Arauca 1997-2007. Bogotá.

United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2006

Policía Nacional. Glosario policial. Descargado en:
<http://www.mindefensa.gov.co/index.php?page=181&id=7846>

Presidencia de la República (2013). Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia 1985-2012. Bogotá: Unidad para la Atención a la Población Desplazada.

Programa del Desarrollo de las Naciones Unidas. (2003). Informe de desarrollo humano. El conflicto: callejón con salida. Bogotá: PNUD.

Verdad Abierta. Muerte a secuestradores -MAS-. Origen de los paramilitares. Publicado el Martes, 20 Septiembre 2011. Recuperado en: <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/244-la-historia/auc/3556-muerte-a-secuestradores-mas-los-origenes-del-paramilitarismo>.

Documentos judiciales

Distrito Judicial de Arauca, Departamento de Arauca, Juzgado Primero Promiscuo del Circuito. Expediente No. 2004-0063. Sindicado Jorge Apolinar Cedeño y otros. 9 de septiembre de 2005.

Sala de justicia y paz tribunal superior de Medellín. Juan Guillermo Cárdenas Gómez magistrado ponente Bloque Elmer Cárdenas” Fiscalía 48 Unidad Nacional de Justicia y Paz Sentencia Primera Instancia Agosto veintisiete (27) de dos mil catorce (2014) Medellín – Antioquia.

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz Postulados: José Rubén Peña Tobón, Wilmer Morelo Castro, José Manuel Hernández Calderas. Delito: Homicidio y otros. Procedencia: Fiscalía 22 Unidad Nacional de Justicia y Paz. Decisión: Sentencia.

Tribunal Superior de Bogotá Sala de Justicia y Paz. Magistrado Ponente: Eduardo Castellanos Roso. Rad. 11-001-60-00253-2007 82791 Rad. interno 12 15, José Gregorio Mangonez Lugo Rad. 11-001-60-00253-2007 82716 Rad. interno 1233 Omar Enrique Martínez Ossias. P. 582, numeral 345.

Artículos de revistas y noticias en periódicos

El Tiempo, 28 de octubre de 2006.

El Tiempo, 8 de octubre de 2003.

El Tiempo, 25 de junio de 2002.

El Tiempo, 7 de febrero de 2002.

El Tiempo, 29 de octubre de 2000.

El Tiempo, 13 de octubre de 2000.

El Tiempo, 26 de agosto de 2000.

El Tiempo, 9 de octubre de 1998.

El Tiempo, 16 de enero de 1998.

El Tiempo, 9 de enero de 1998.

El Tiempo, 4 de enero de 1998.

El Tiempo, 29 de octubre de 1997.

El Tiempo, 12 de marzo de 1994.

El Tiempo, 15 de enero de 1994.

El Tiempo, 27 de octubre de 1992.

El Tiempo, 18 de junio de 1991.

El Tiempo, 22 de noviembre de 1990.

El Tiempo, 13 de octubre de 1990.

El Tiempo, 20 de septiembre de 2001.

El Tiempo 29 de diciembre de 2002.

El Tiempo, 20 de julio de 2002.

El Tiempo, 6 de junio de 2002.

El Tiempo, 31 de diciembre de 2002.

Revista Cambio, 29 de diciembre de 1997.

Revista Cambio, 20 de octubre de 1997.

Revista Semana, 14 de agosto de 2000

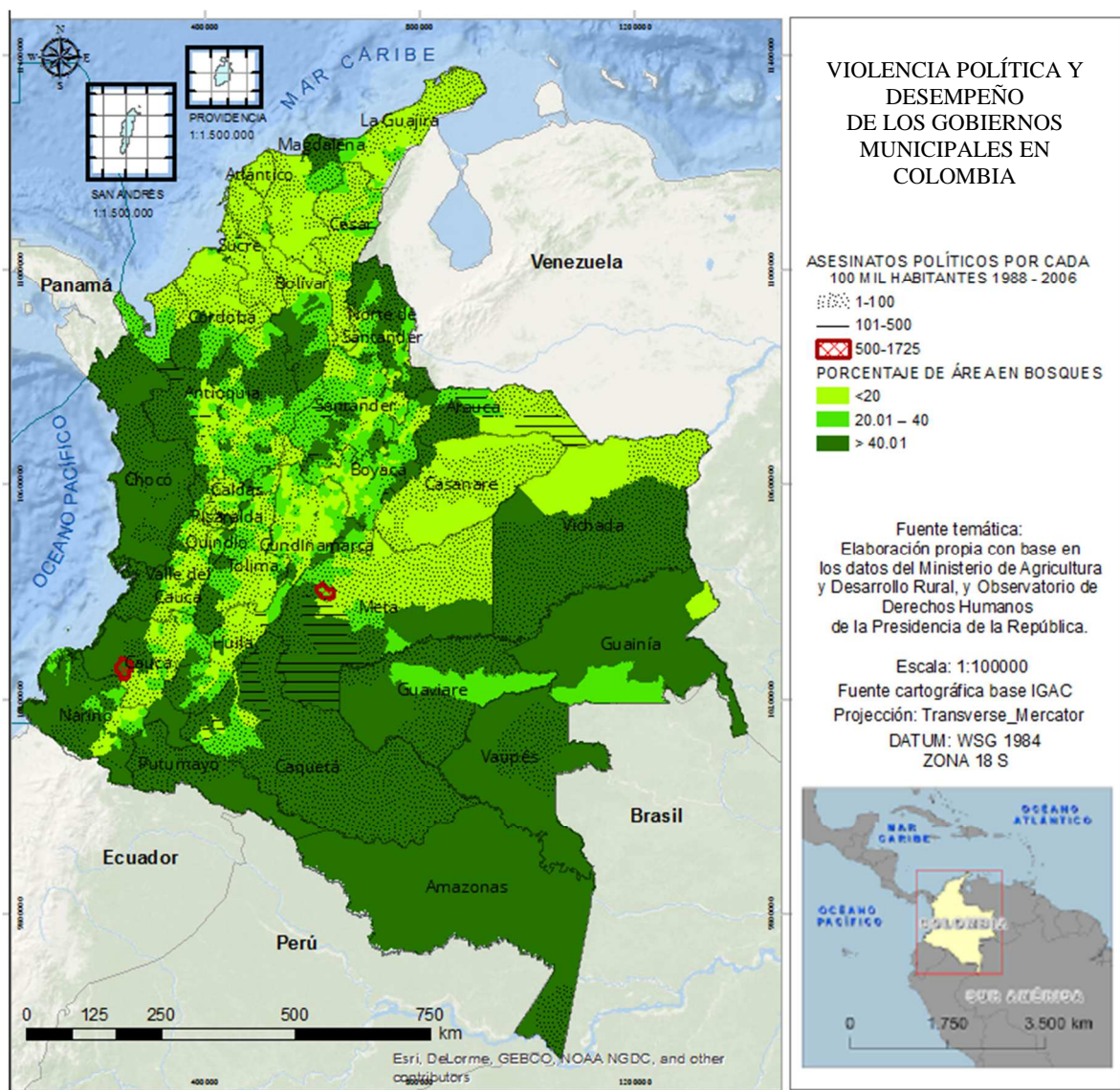
Revista Semana, 18 de agosto de 2003.

Revista Semana, 7 de agosto de 2000.

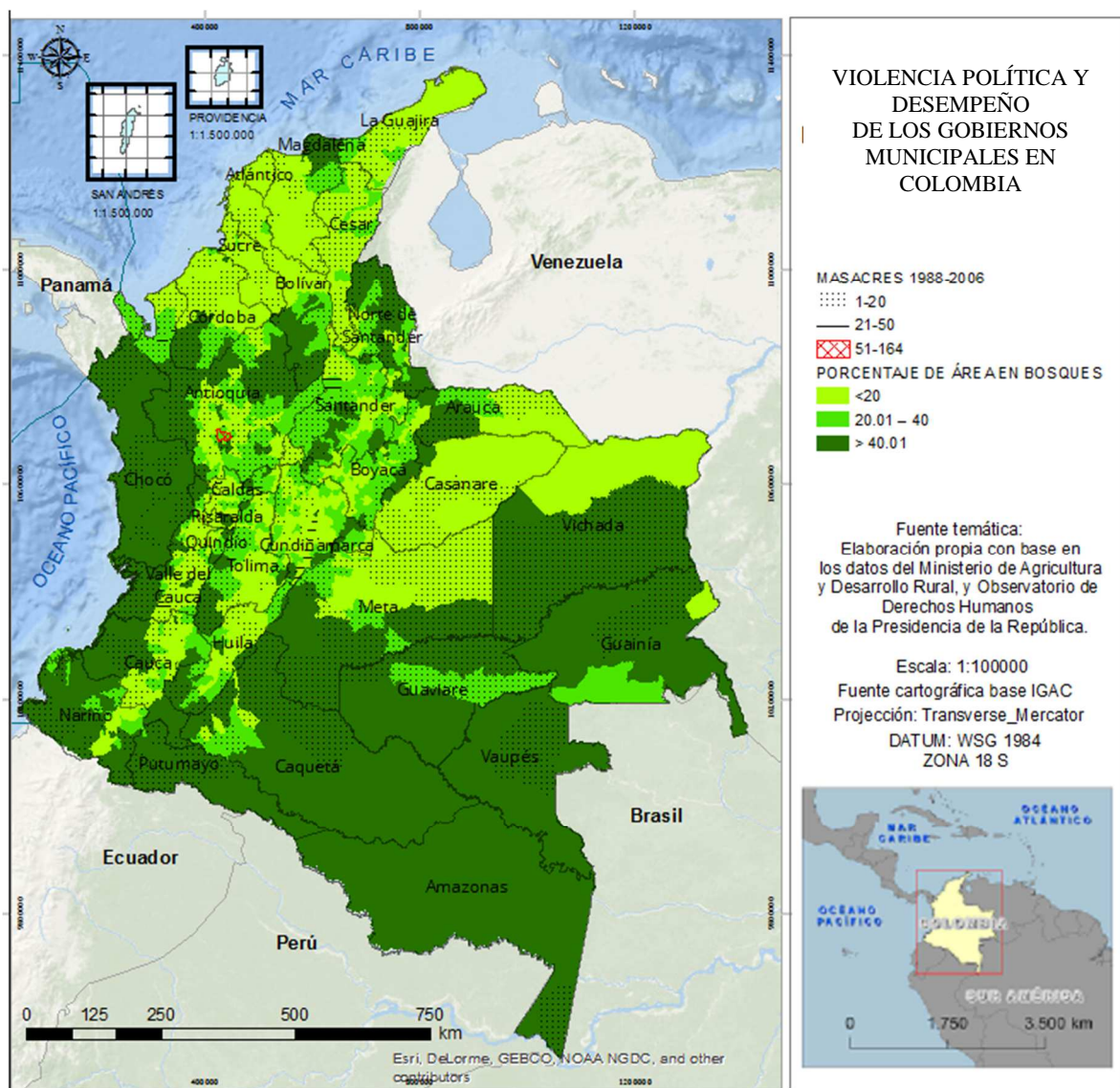
Revista Semana, 15 de febrero de 1999.

ANEXO 1. MAPAS TEMÁTICOS

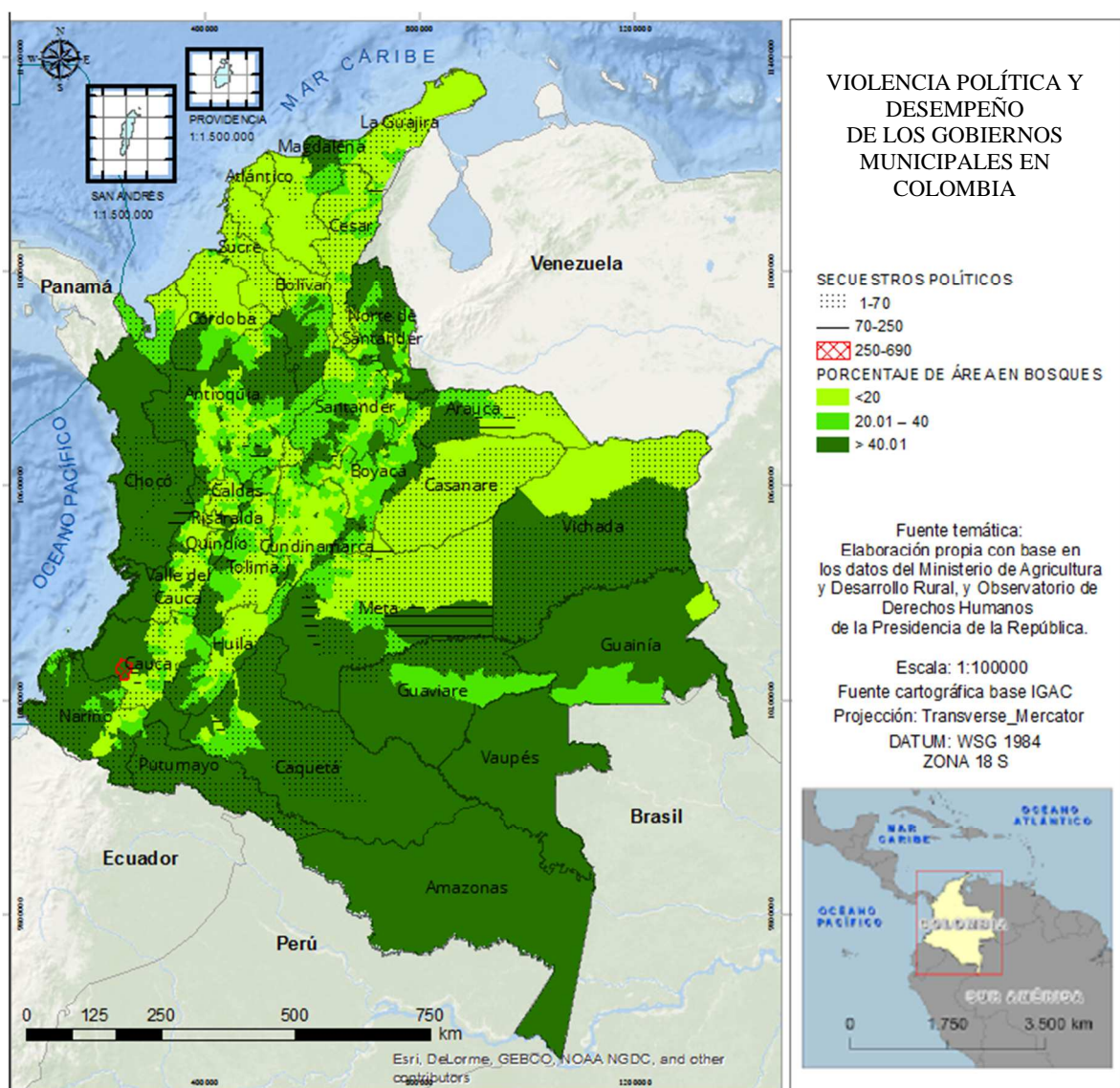
**MAPA 1.1. SUPERPOSICIÓN ASESINATOS POLÍTICOS Y PORCENTAJE DE
ÁREA EN BOSQUES**



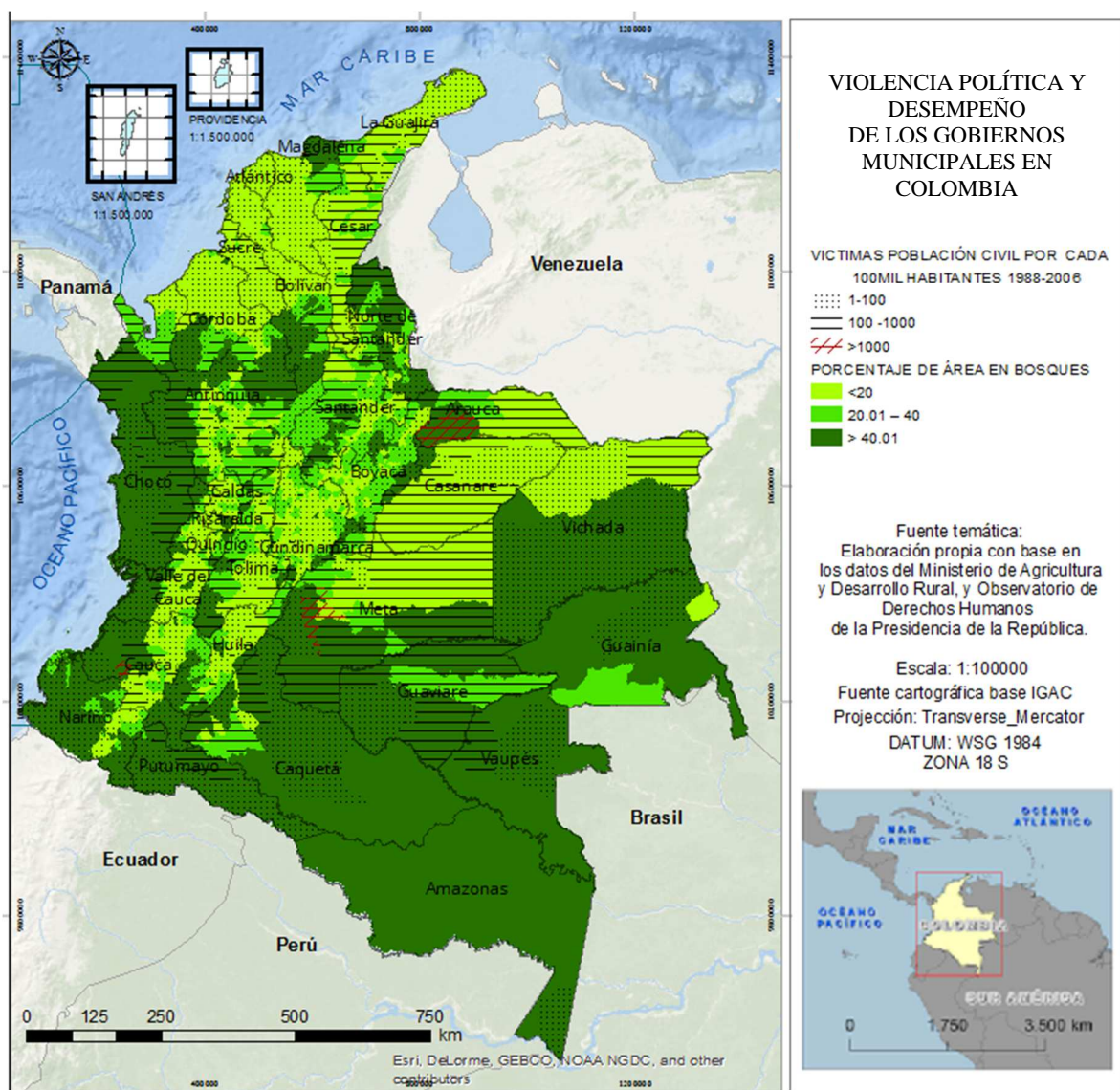
MAPA 1.2. SUPERPOSICIÓN MASACRES Y PORCENTAJE DE ÁREA EN BOSQUES



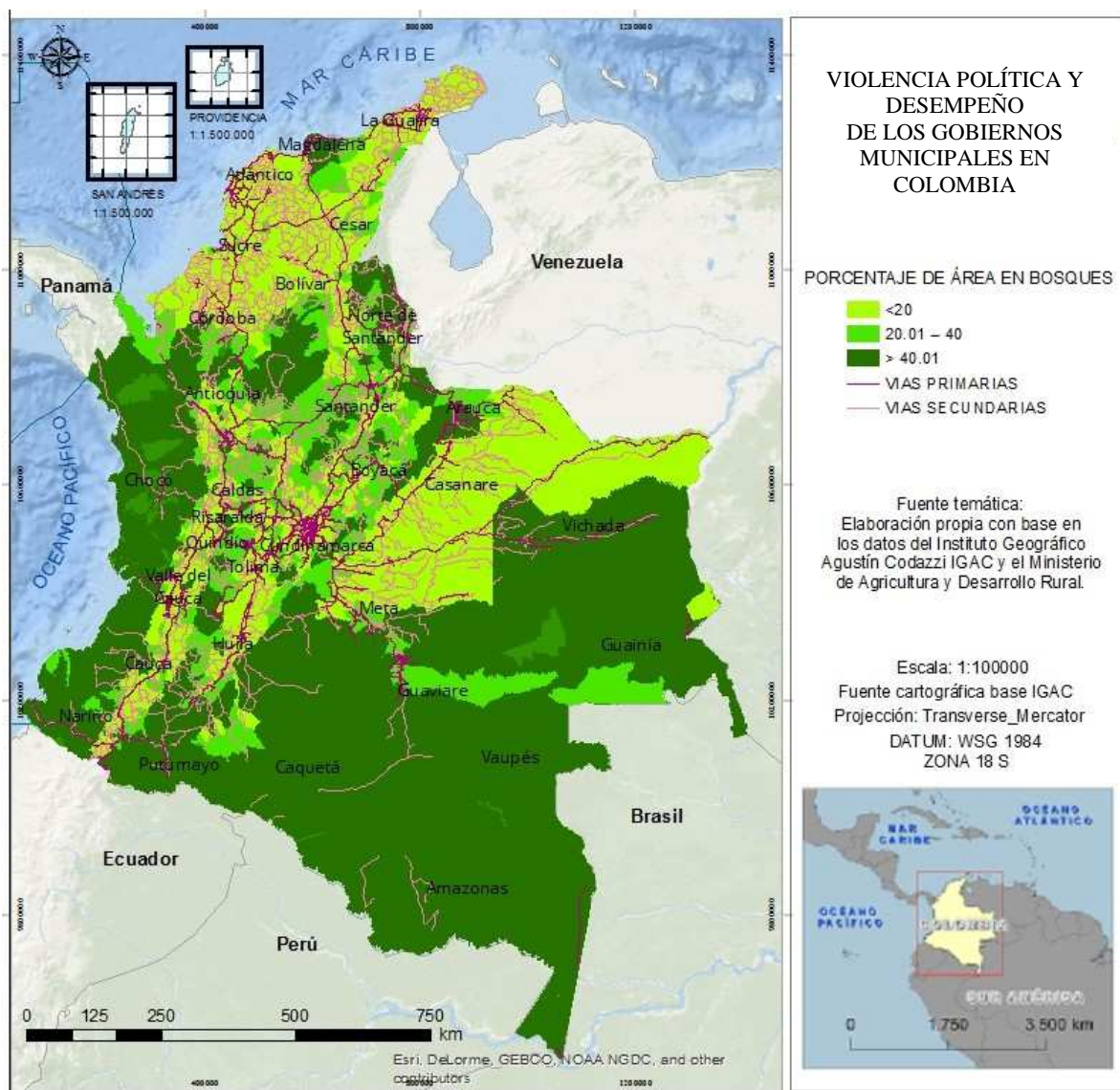
**MAPA 1.3 SUPERPOSICION SECUESTROS POLITICOS Y PORCENTAJE DE
ÁREA EN BOSQUES**



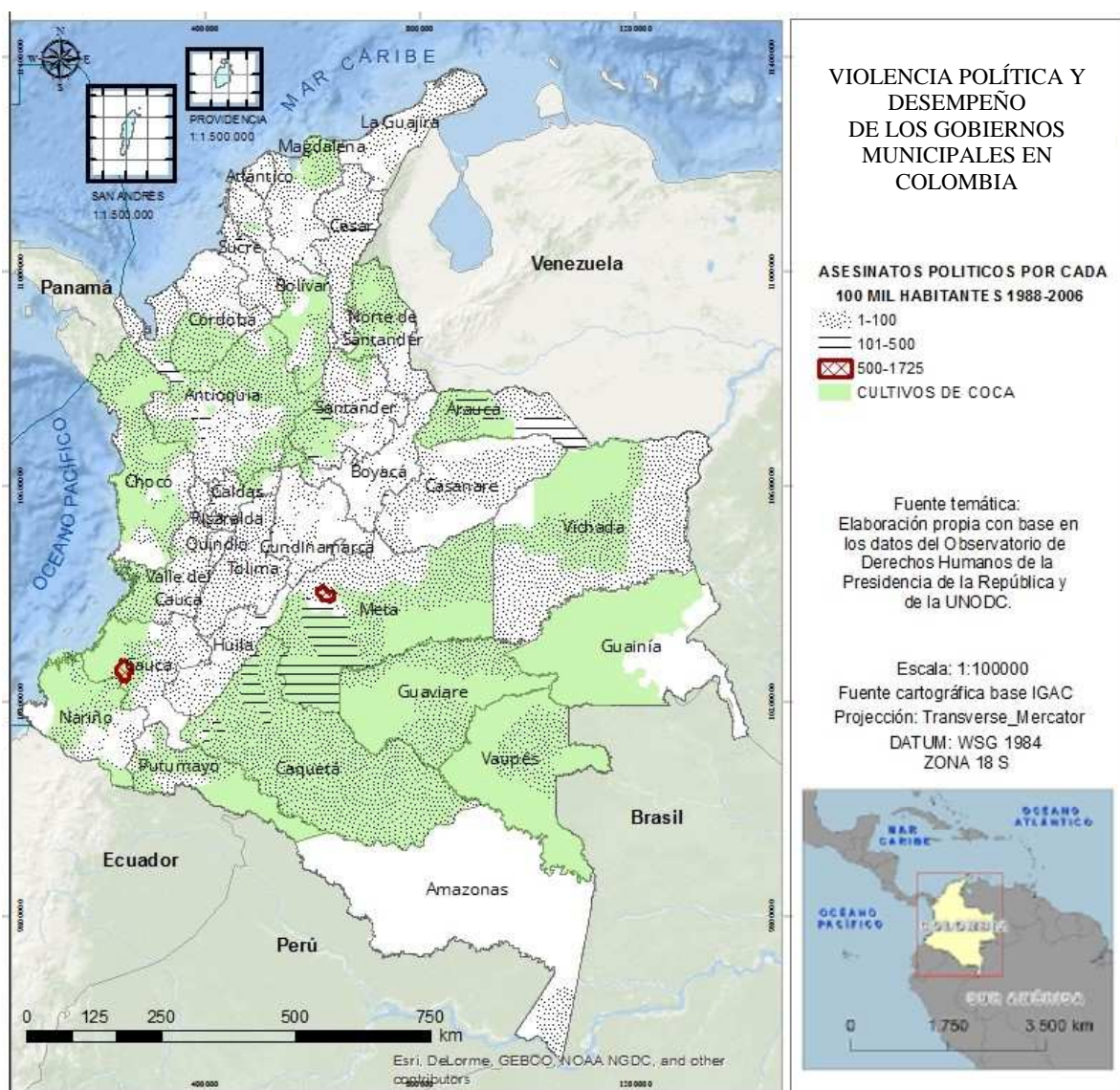
**MAPA 1.4 SUPERPOSICION VICTIMAS POBLACIÓN CIVIL Y
PORCENTAJE DE AREA EN BOSQUES**



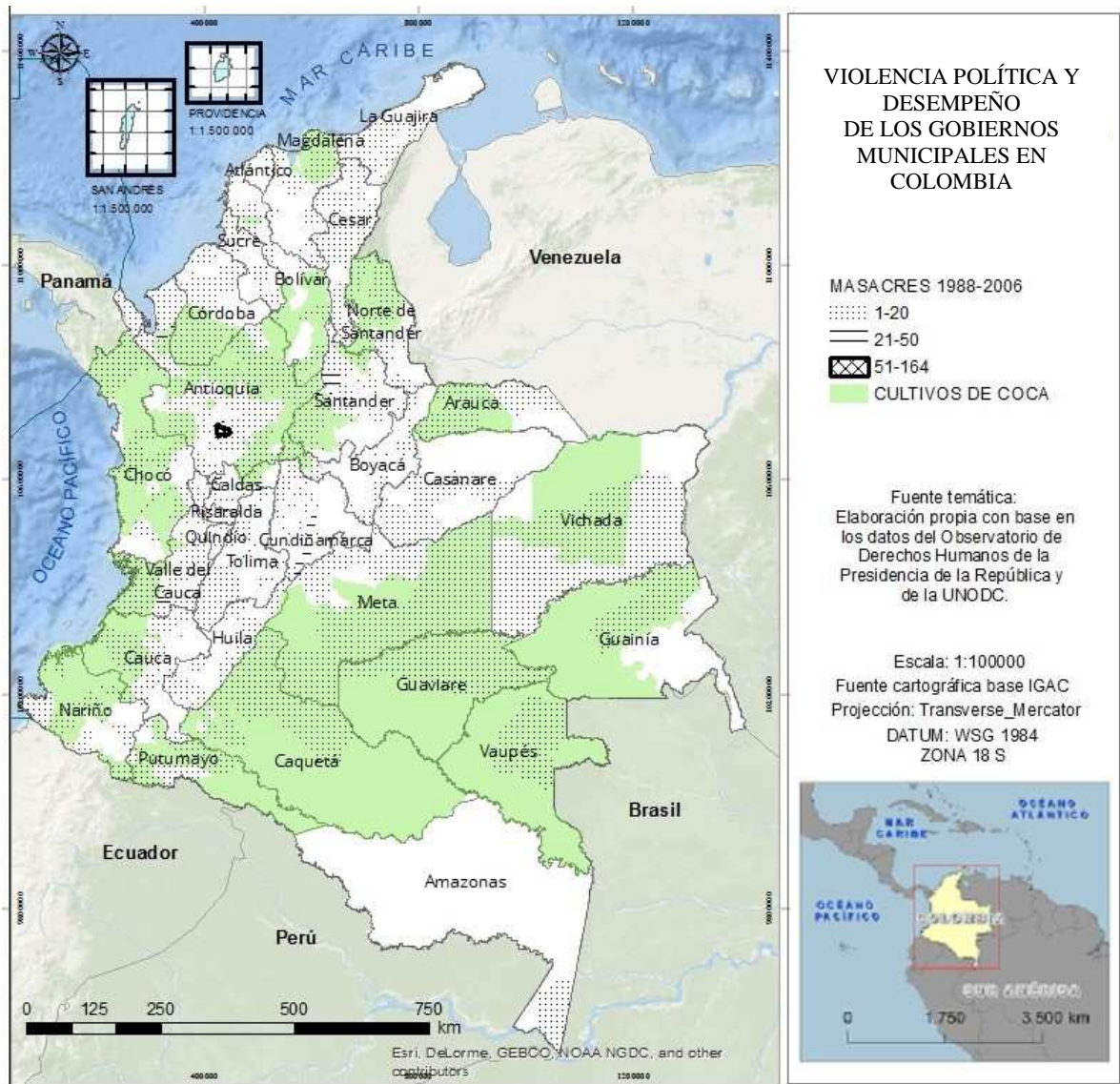
MAPA 1.5 SUPERPOSICION VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS CON ÁREA EN BOSQUES



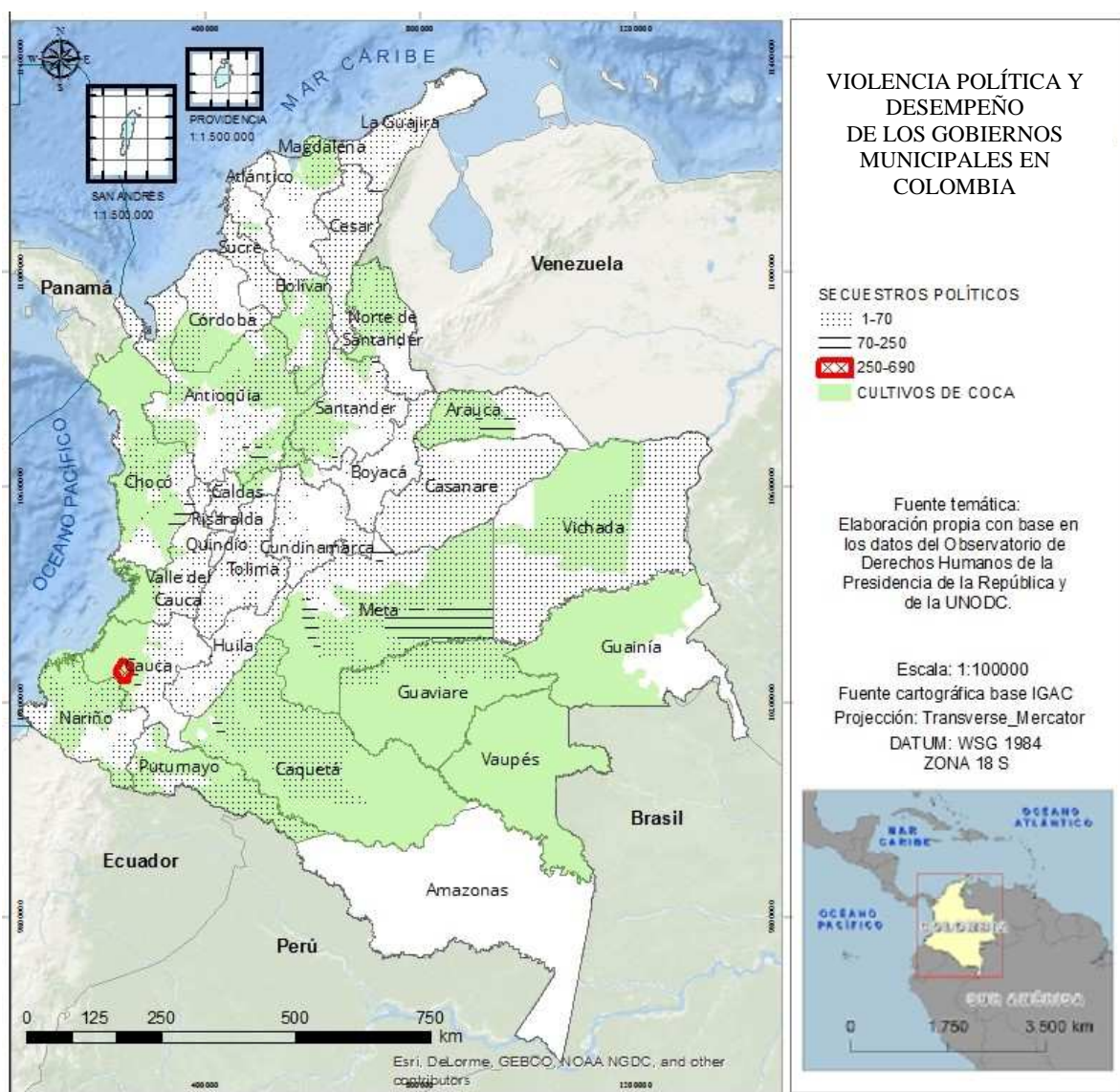
MAPA 1.6 SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y ASESINATOS POLÍTICOS



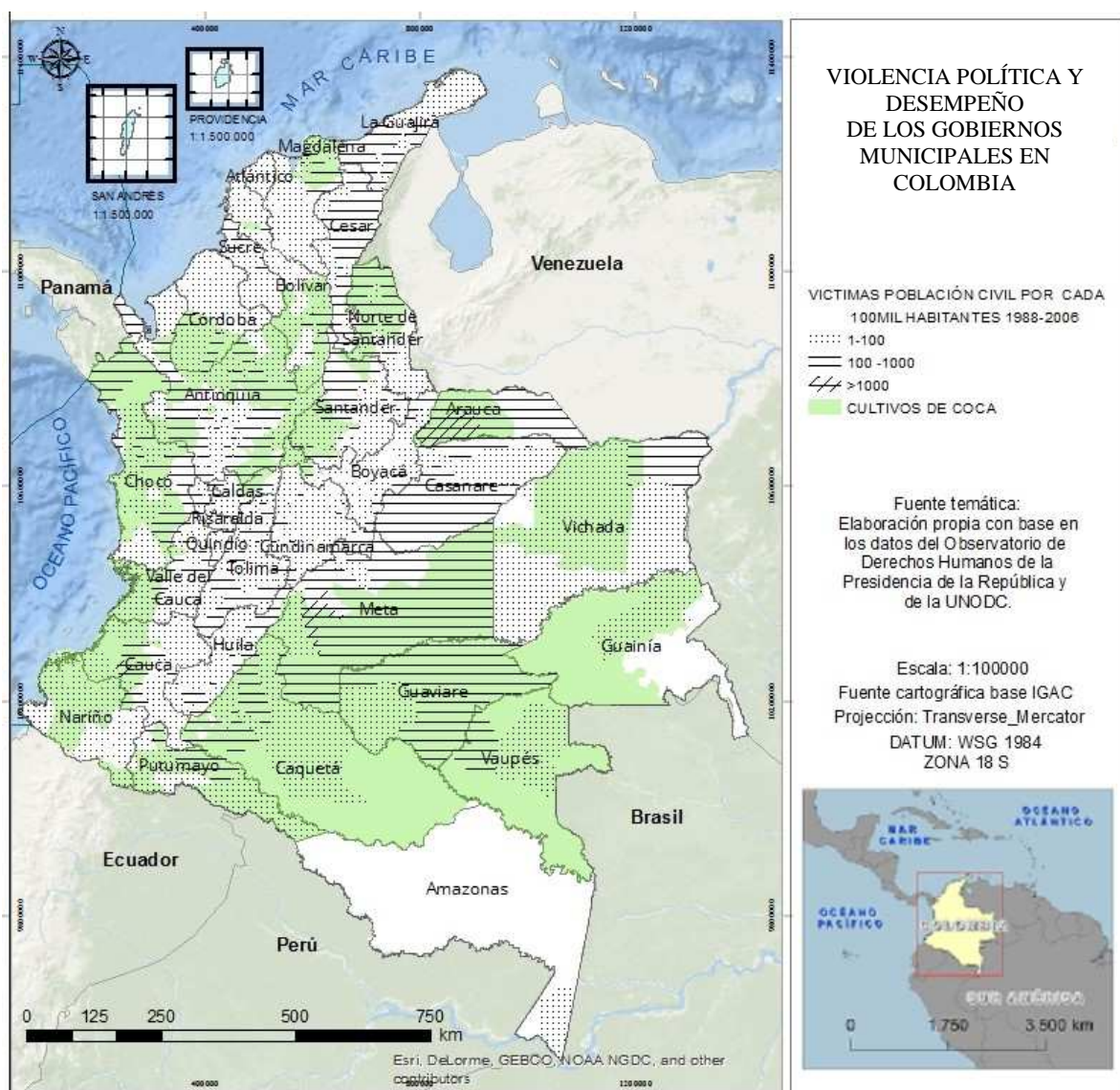
MAPA 1.7 SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y MASACRES



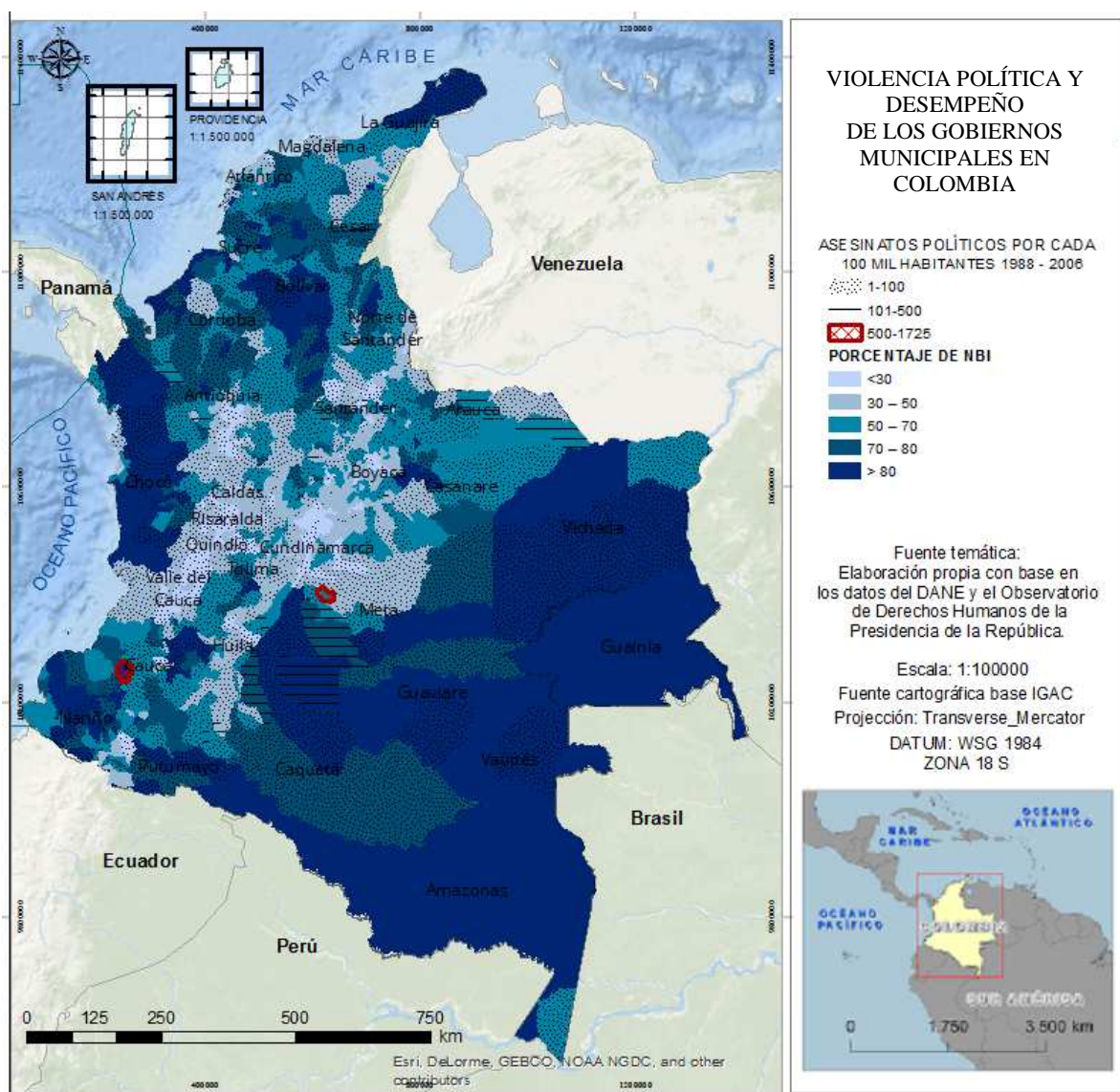
MAPA 1.8 SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y SECUESTROS POLÍTICOS



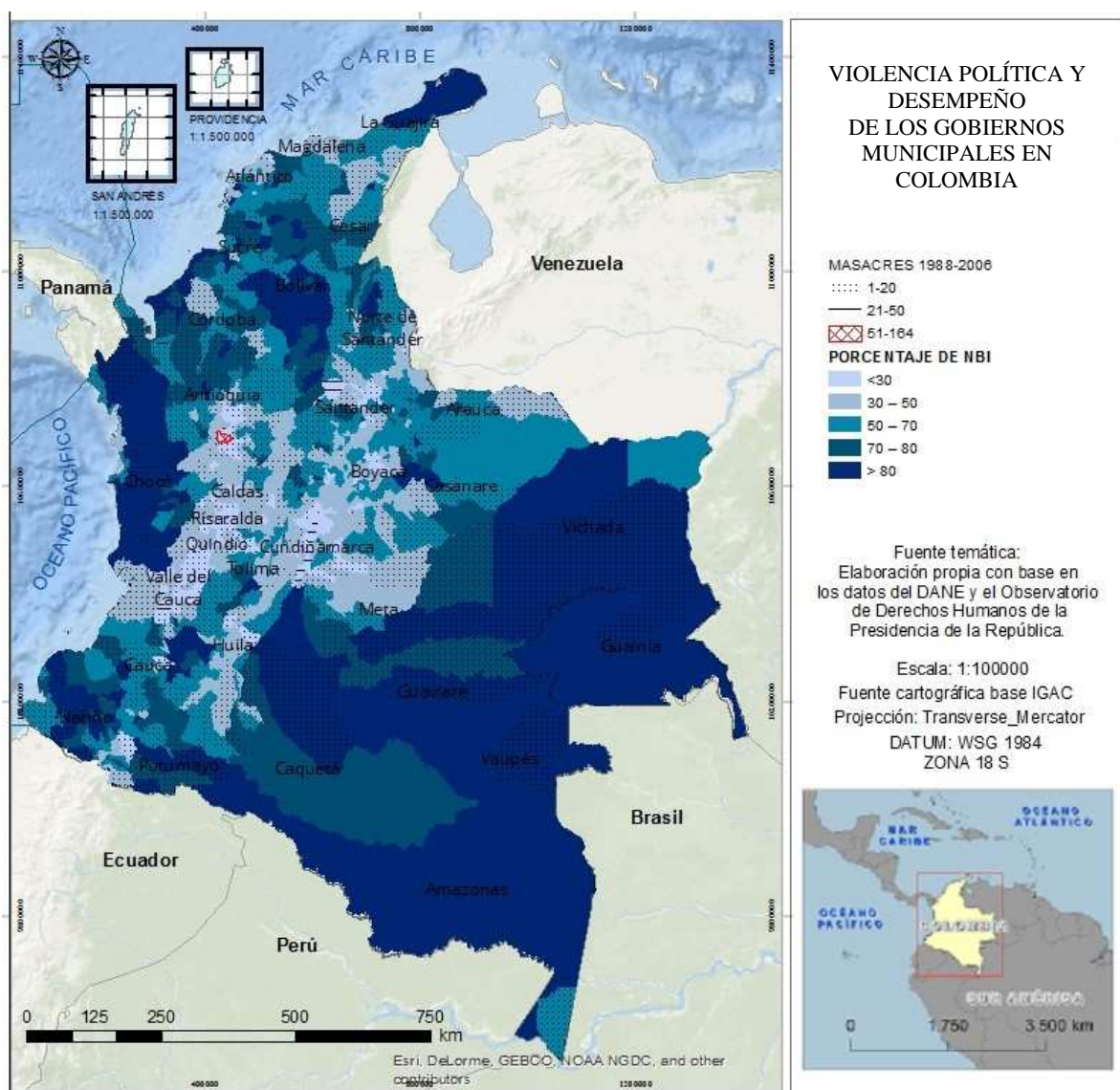
MAPA 1.9. SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y VICTIMAS DE POBLACIÓN CIVIL



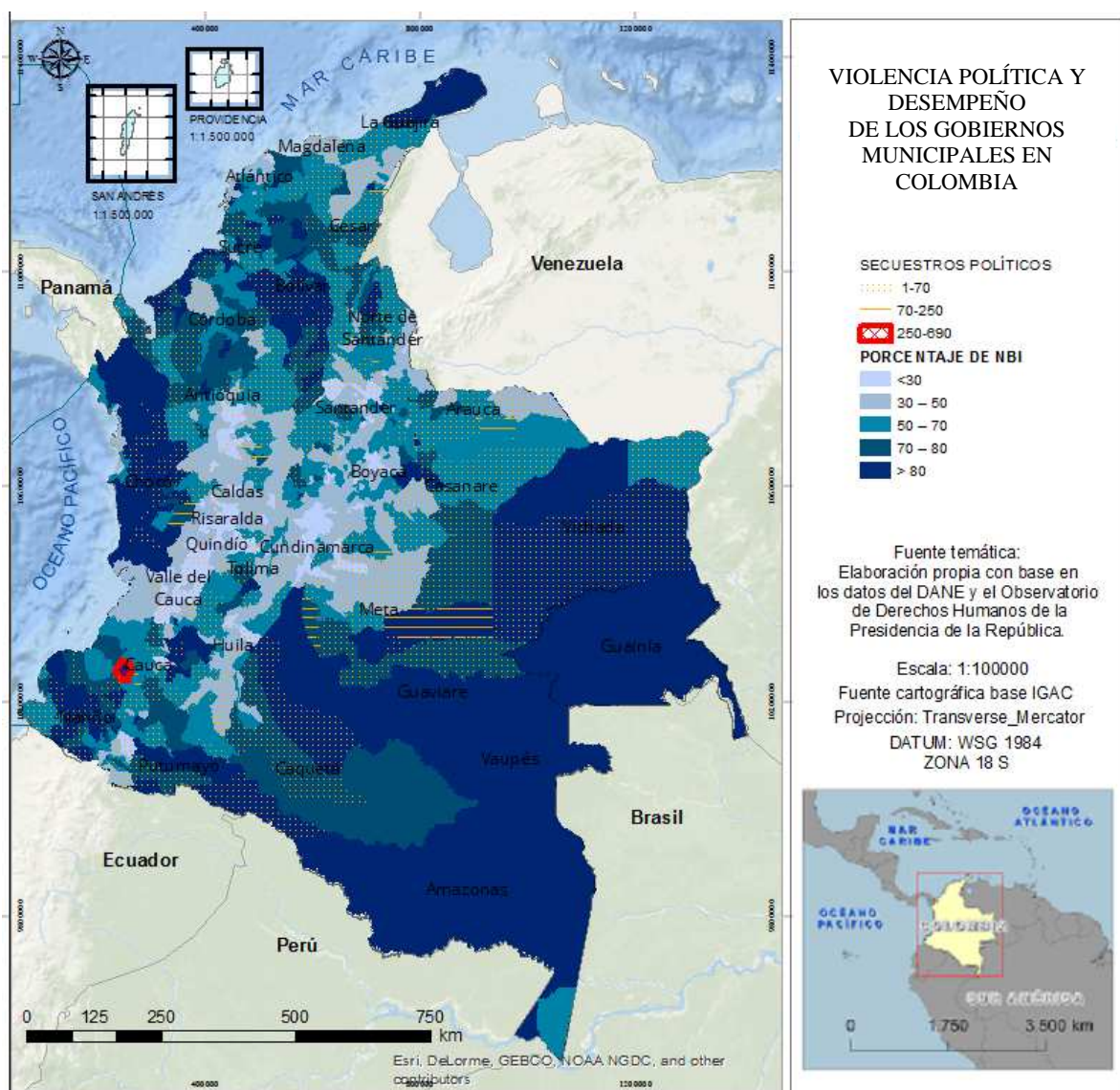
**MAPA 1.10. SUPERPOSICION POBLACION POBRE Y ASESINATOS
POLÍTICOS**



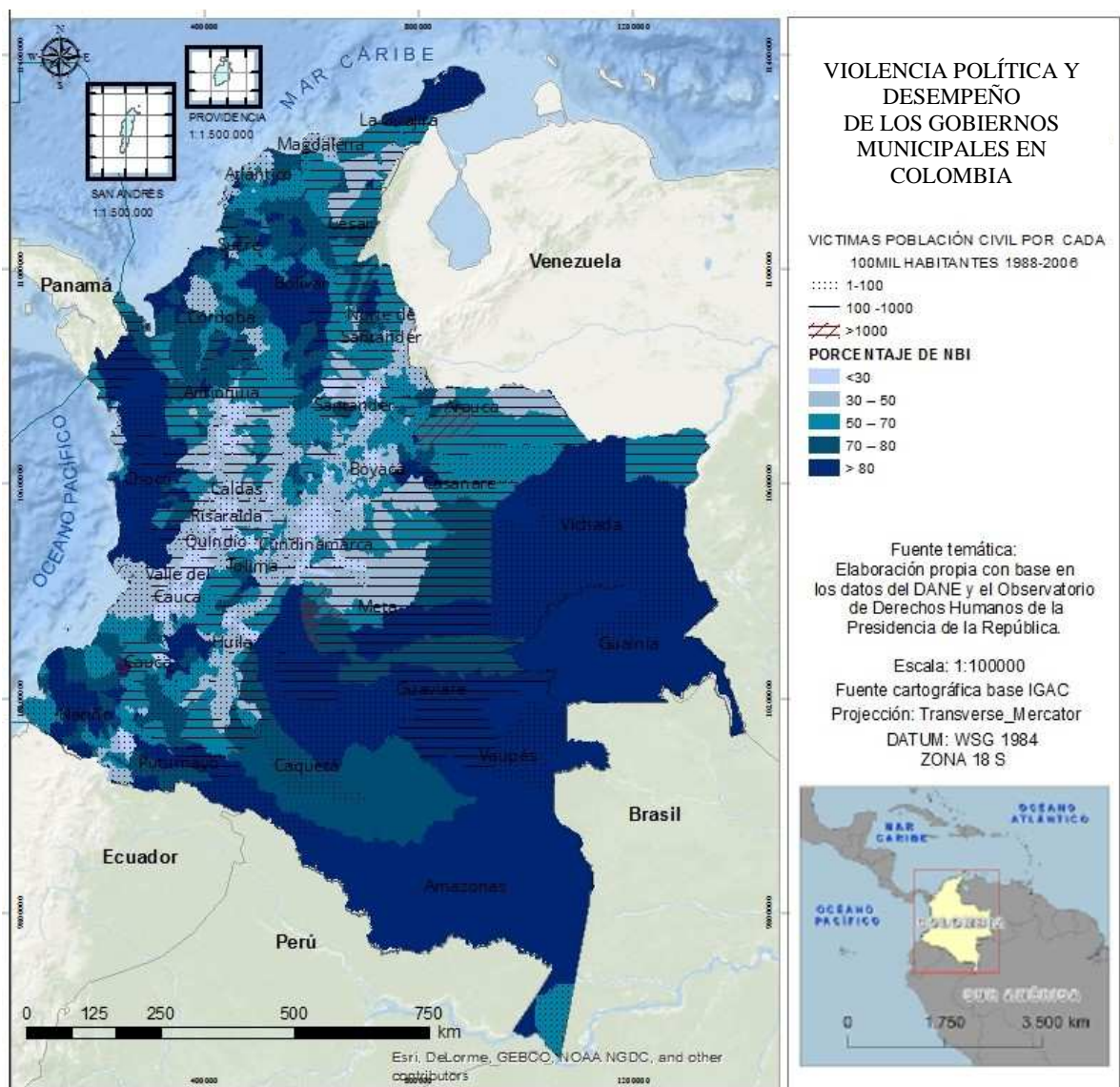
**MAPA 1.11 SUPERPOSICION POBLACION POBRE Y ASESINATOS
POLÍTICOS**



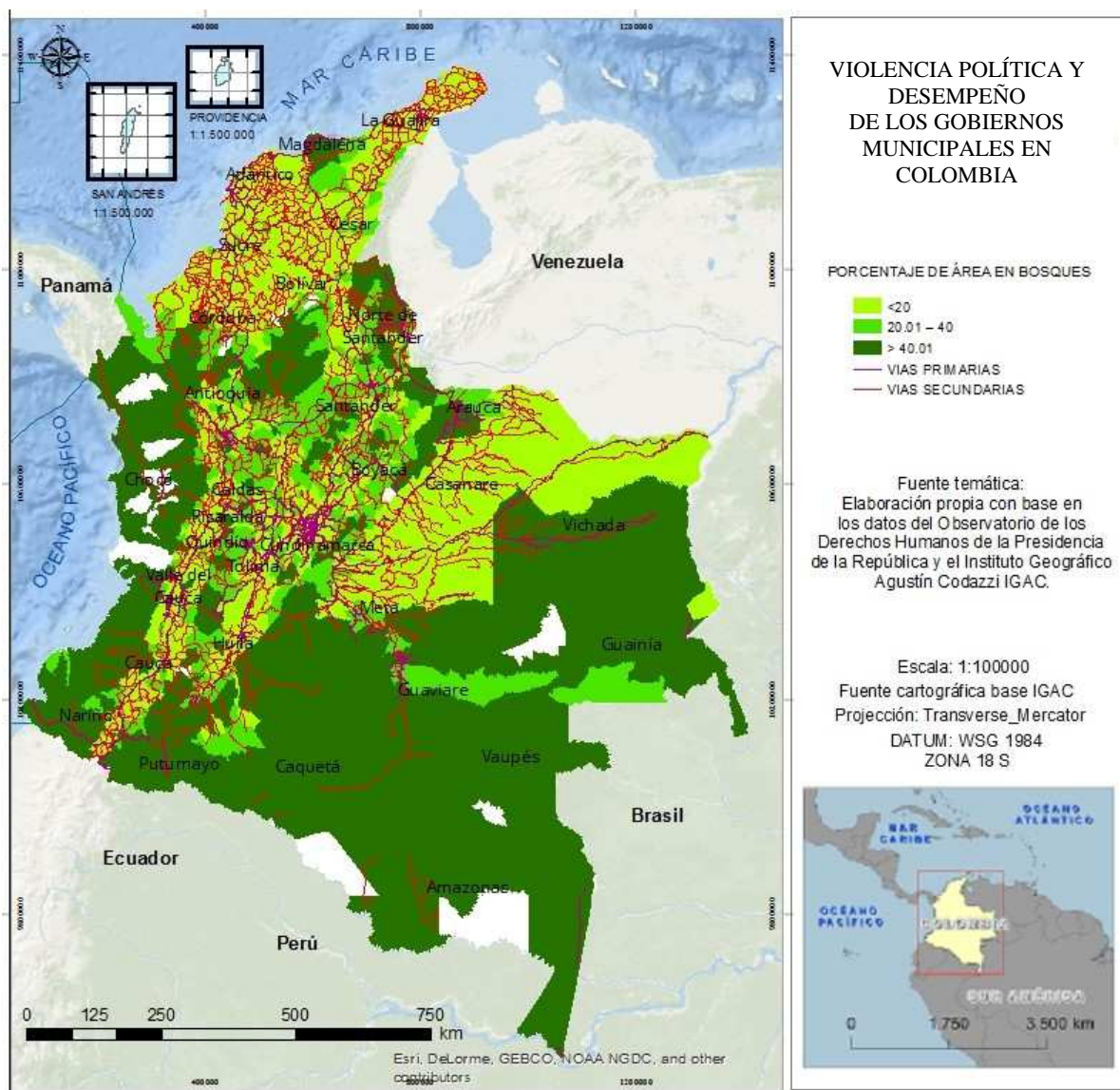
**MAPA 1.12 SUPERPOSICION POBLACION POBRE Y SECUESTROS
POLÍTICOS**



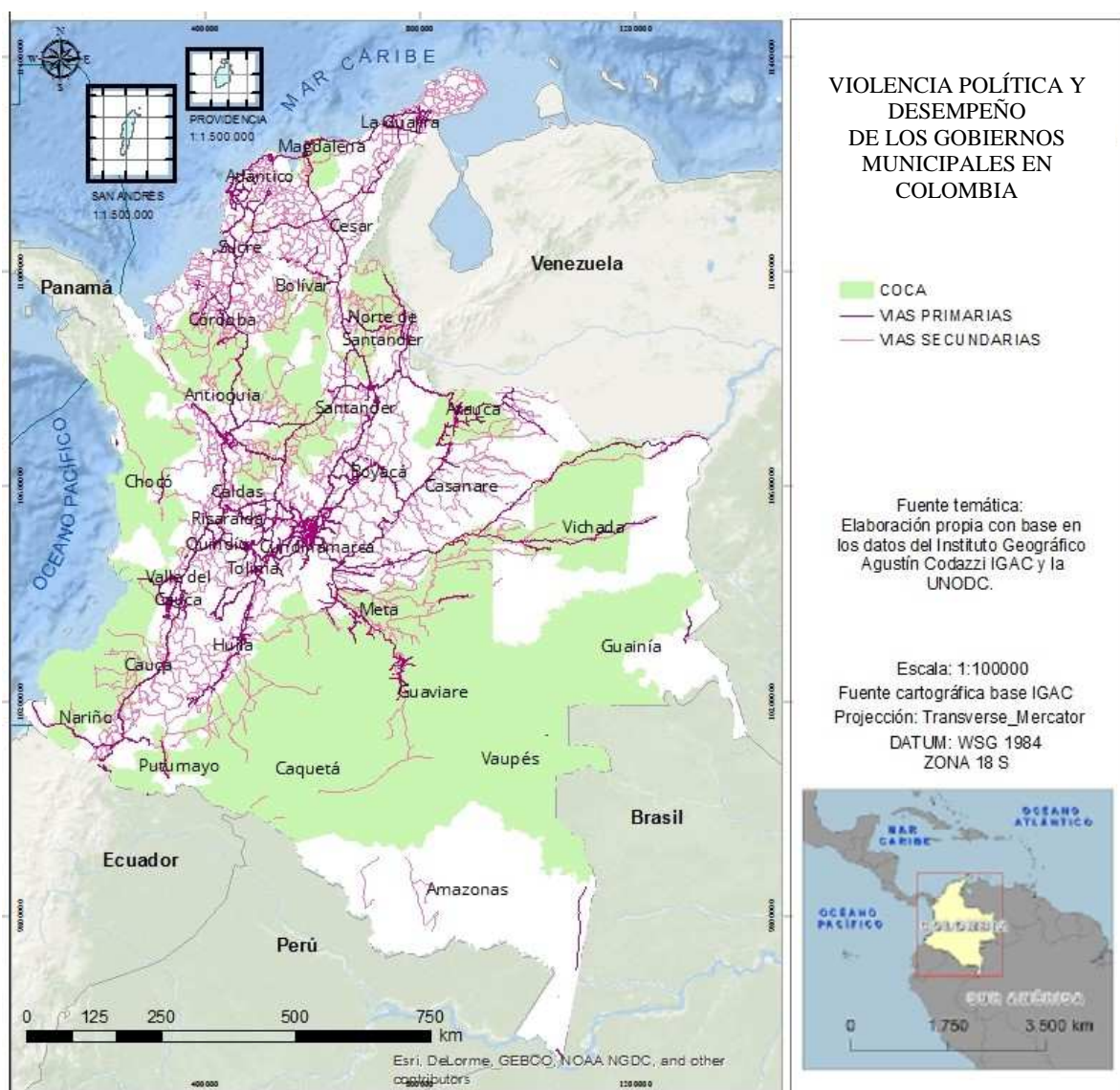
MAPA 1.13 SUPERPOSICION POBLACION POBRE Y VICTIMAS DE LA POBLACIÓN CIVIL



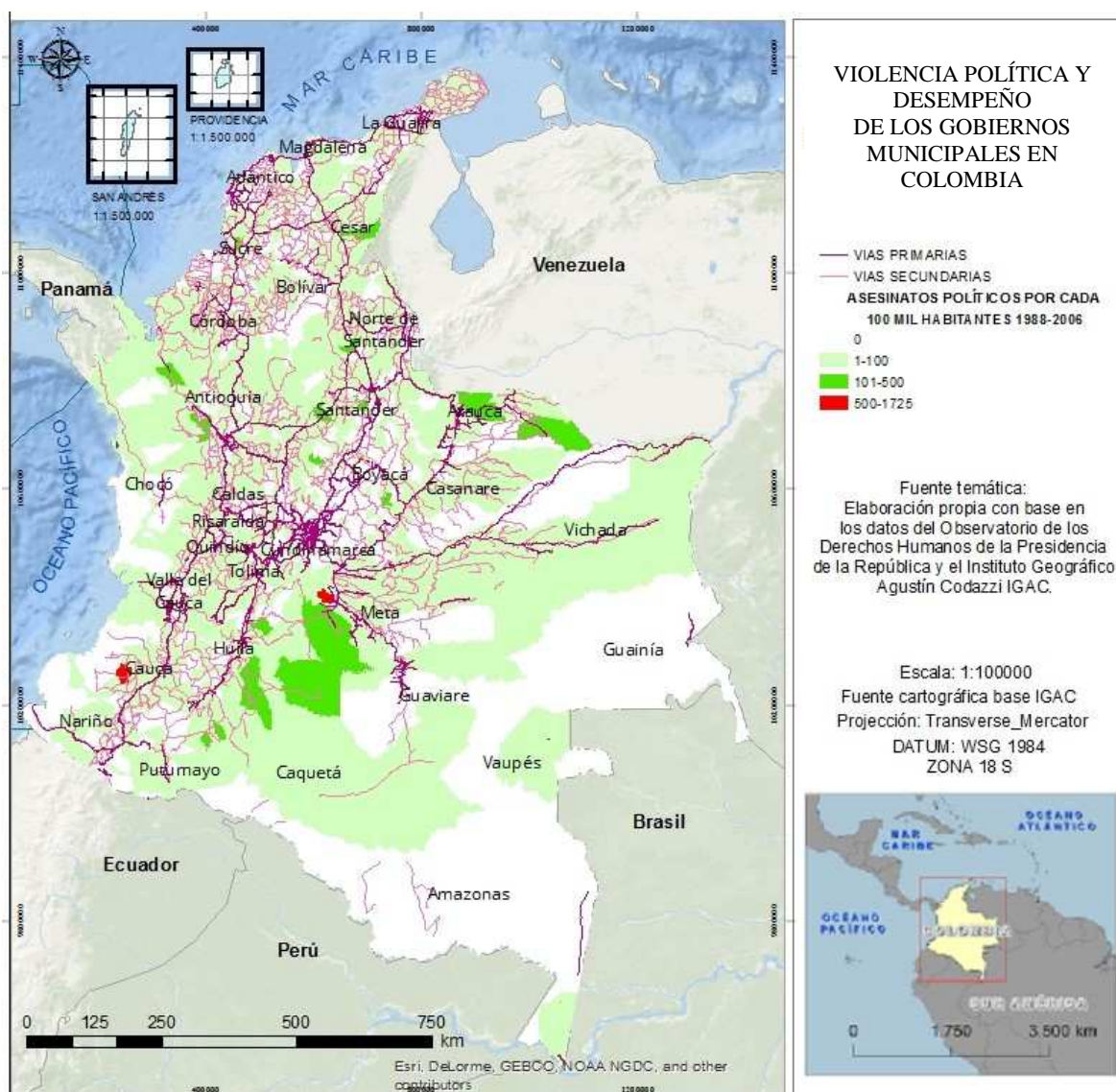
**MAPA 1.14 SUPERPOSICION PORCENTAJE DE ÁREA EN BOSQUES Y
VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS**



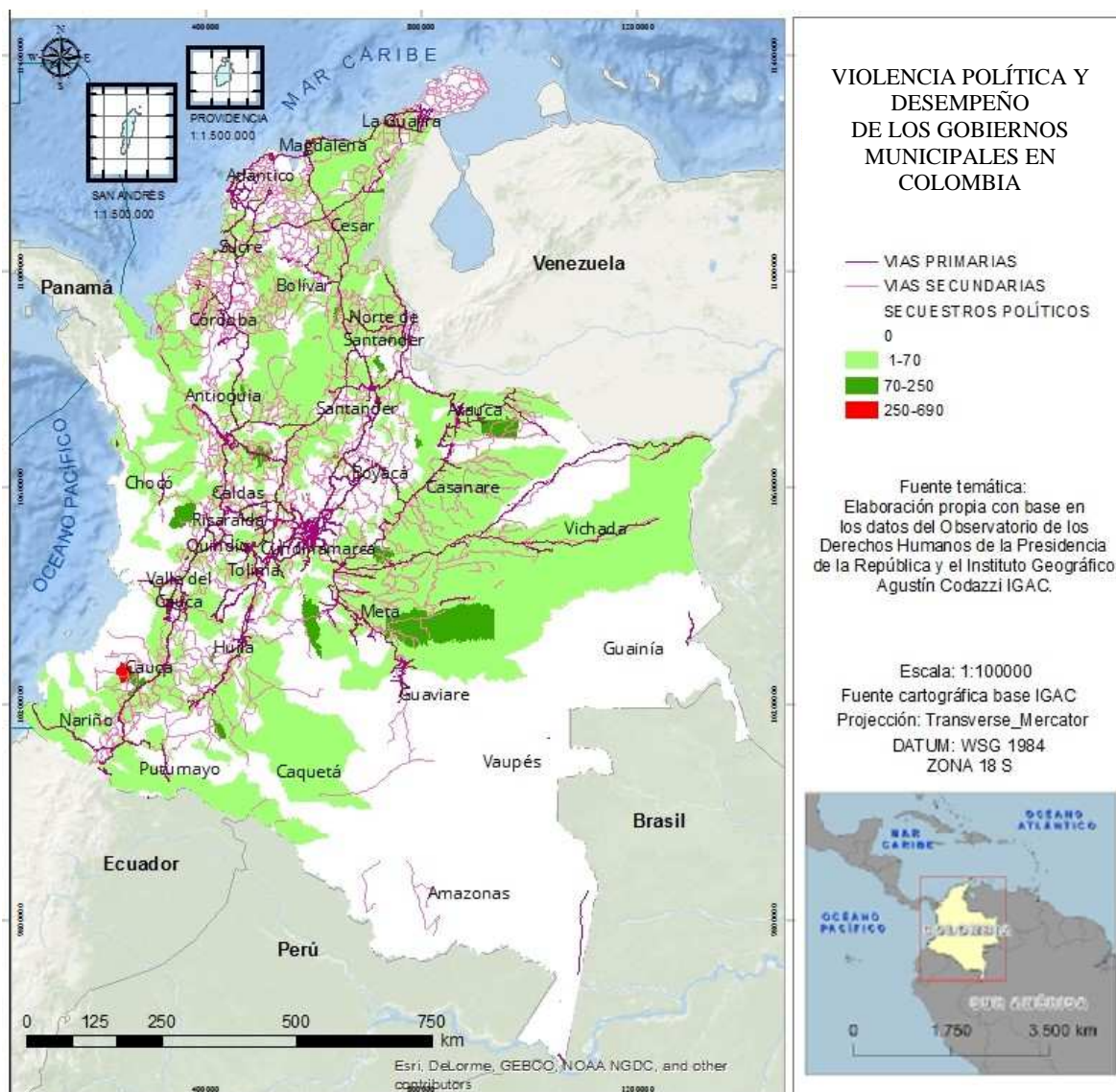
MAPA 1.15. SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS



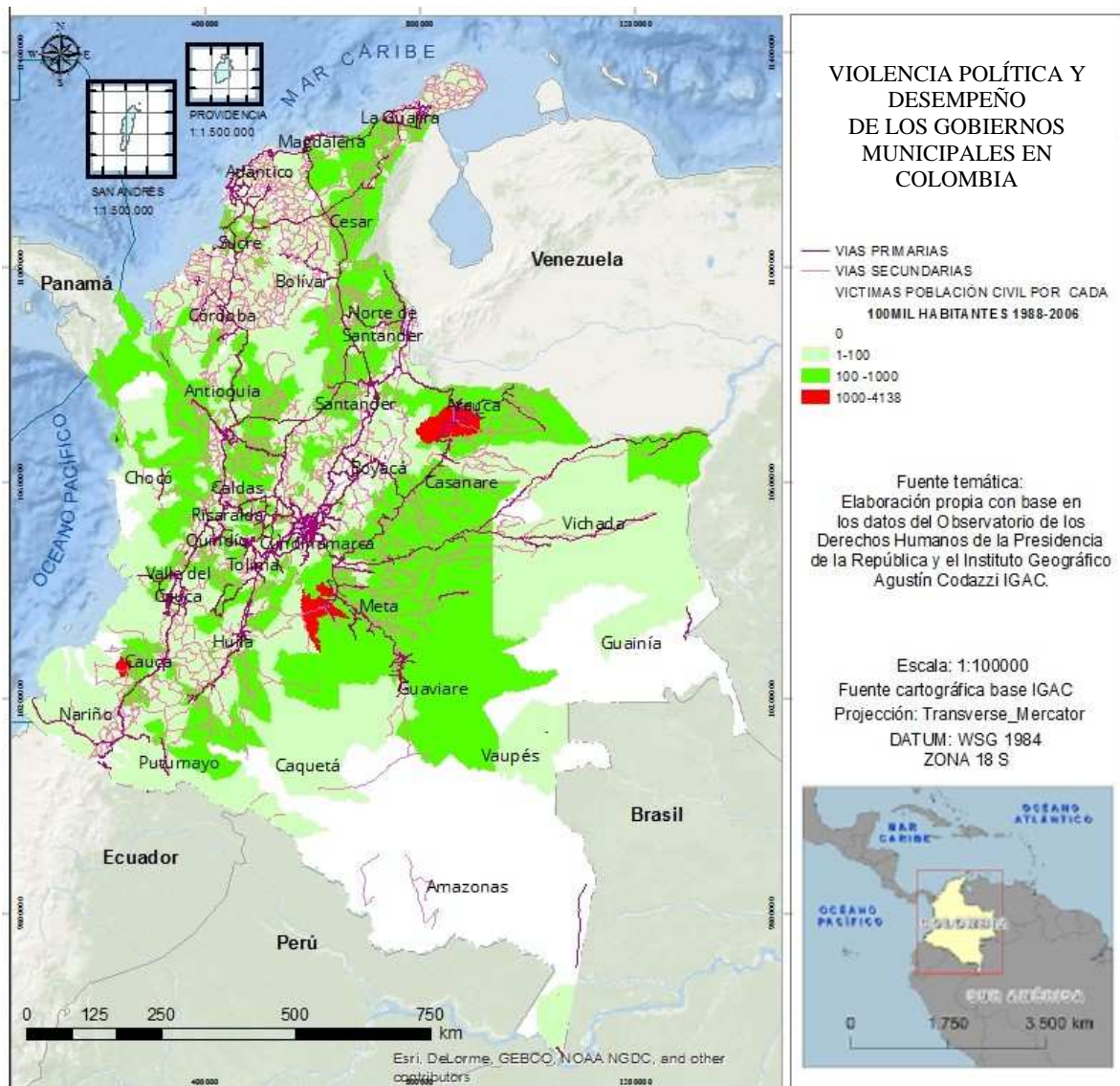
**MAPA 1.16. SUPERPOSICION CULTIVOS DE COCA Y ASESINATOS
POLÍTICOS**



**MAPA 1.17. SUPERPOSICION VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS Y
ASESINATOS POLÍTICOS**



**MAPA 1.18. SUPERPOSICION VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS Y
VÍCTIMAS POBLACIÓN CIVIL**



**MAPA 1.19. SUPERPOSICION VÍAS PRIMARIAS Y SECUNDARIAS Y
MASACRES**

